

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES EN FRANCE

ET LES RÉCENTES MESURES QUI L'ONT RENFORCÉ

Thèse pour le doctorat en droit

Présentée et soutenue le 10 décembre 1937, à 14 heures

PAR

M. BERNARD HUCK

JURY { *Président* : M. ALLIX
 { *Suffragants* : { M. Joseph BARTHELEMY
 M. SIBERT

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (5°)

—
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553404_0013

**Le Contrôle des Dépenses engagées en France
et les récentes mesures qui l'ont renforcé**

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES EN FRANCE

ET LES RÉCENTES MESURES QUI L'ONT RENFORCÉ

Thèse pour le doctorat en droit

Présentée et soutenue le 10 décembre 1937, à 14 heures

PAR

M. BERNARD HUCK

JURY { *Président* : M. ALLIX
 { *Suffragants* : { M. Joseph BARTHELEMY
 M. SIBERT

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, PARIS (5°)

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



*« ...Le budget, monstre énorme, admirable poisson,
A qui de toutes parts on jette l'hameçon... »*

(VICTOR HUGO.)

INTRODUCTION.

L'exécution du Budget, en ce qui concerne les dépenses publiques, donne lieu à l'application de diverses règles tutélaires et à la mise en jeu de plusieurs contrôles. Ces mesures sont toutes inspirées par le souci d'empêcher les pouvoirs publics compétents de transgresser la volonté du Parlement.

La question est d'importance. Comme l'a dit fort justement M. Gaston Jèze, le budget est un « acte politique ». Les crédits ouverts aux différents chapitres de la loi de finances constituent autant d'autorisations de dépenses, mais aussi de limites aux initiatives gouvernementales. Dans la mesure où celles-ci sont génératrices de dépenses, ce qui est le cas pour une très grande partie d'entre elles, la loi de finances dirige, en la canalisant, l'activité des différentes administrations.

Plus grave encore est la signification économique du document budgétaire. Sa qualité primordiale est, en effet, de traduire un équilibre entre les dépenses et les recettes de l'exercice considéré. Il détermine l'effort fiscal de la Nation en fonction des besoins de divers services publics.

Il est évident que si les gouvernants ne se conforment pas à la règle imposée par le Parlement, si la dépense excède le crédit, l'illégalité commise ne sera pas sans présenter les plus grands inconvénients. Même couvert par un vote postérieur des Chambres, le dépassement de crédit est un grave danger pour les finances publiques, et à la longue pour le crédit de l'Etat.

C'est pourquoi le législateur a dû se préoccuper d'y remédier en cherchant à empêcher, par des mesures appropriées, les malversations et les prodigalités des administrations.

Il a été relativement aisé, en principe et aussi en pratique, de maintenir une gestion honnête des deniers publics. Il suffisait de supprimer, en imposant des règles de forme et de procédure, l'intérêt personnel, que pouvaient avoir des administrateurs peu scrupuleux, à accomplir certains actes, à passer certains contrats en gageant les finances de l'Etat.

C'est ainsi que, dans le but de permettre à l'Etat de bénéficier du plus juste prix, la forme de l'adjudication est la règle en matière de marché de travaux publics. Cette prescription est sanctionnée par la nullité du marché qui, fautivement, n'y a pas été soumis (1).

De même, seule une loi peut autoriser la création d'emploi de fonctionnaires. Une telle condition permet d'éviter de trop faciles distributions de prébendes de la part du Gouvernement.

Se superposant en quelque sorte à ces exigences du législateur ou de la jurisprudence administrative, les règles de la comptabilité publique, telles qu'elles ont été fixées par

(1) Conseil d'Etat, 19 novembre 1926. Decuty. Rec., p. 993.

le décret du 31 mai 1862 et les textes postérieurs, établissent la procédure comptable des dépenses de l'Etat, depuis leur engagement jusqu'à leur paiement.

Cette législation est tout entière inspirée du principe essentiel, emprunté au droit romain, de la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable, principe qui tend surtout à créer un contrôle réciproque de deux catégories d'agents concourant à l'exécution des services financiers.

Elle est complétée par un ensemble de prescriptions concernant les fonctions du comptable. Pour permettre à ce dernier de remplir sa mission, la loi l'oblige à refuser de payer les ordonnances et mandats irréguliers émis sur sa caisse : il ne peut être contraint au paiement que par une réquisition de l'ordonnateur qui endosse alors la responsabilité de la dépense. Depuis la loi du 30 avril 1921, les payeurs doivent refuser d'acquitter, même sur réquisition de l'ordonnateur et sous peine de voir la dépense laissée à leur charge, toute ordonnance ou mandat non compris dans les autorisations de paiement ou qui les dépasseraient.

En outre, l'article 44 de la loi prononce la nullité sanctionnée par la responsabilité du payeur de tous ordres ou instructions prescrivant aux comptables, en dehors des cas prévus par des lois ou décrets publiés au « Journal Officiel », d'effectuer des paiements à titre d'avances à régulariser, par imputation ultérieure sur les crédits budgétaires.

La sanction de l'inobservation de ces règles par le comptable est très sévère. Ses écritures sont examinées par la Cour des Comptes. Les irrégularités reconnues peuvent entraîner la réalisation du cautionnement qu'il a fourni lors de son entrée en fonctions et même celle de ses biens, lesquels sont grevés d'une hypothèque légale au profit du Trésor.

Or, quelle que soit la valeur de ce contrôle *a posteriori* des dépenses publiques, il ne sera pleinement efficace que s'il est précédé d'un contrôle *a priori*, c'est-à-dire portant sur l'engagement et sur l'ordonnancement.

A cause de la difficulté de son organisation et de la délicatesse des problèmes qu'il soulevait, celui-ci fit longtemps défaut dans la puissante et minutieuse armature de notre système budgétaire. « On juge l'instrument, on ne juge pas la main qui le pousse », reconnaissait déjà en 1840 l'auteur d'un des premiers traités techniques de législation budgétaire, M. de Moncloux.

En effet, comme l'écrivait, en 1914, M. Joseph Caillaux ⁽¹⁾ : « Multiple, incessant, justement inflexible pour le comptable, le contrôle se fait vis-à-vis de l'administrateur, rare, imprécis, tardif, illusoire. »

Et ce ministre constatait en outre que les administrations sont rarement économes : « Tandis que chez le comptable les défaillances sont accidentelles, chez l'administrateur la prodigalité est, sinon une habitude, du moins une tendance, tendance qu'explique sans l'excuser l'indépendance absolue laissée à chaque ministre dans son département. La plupart des grands services, dont la fonction normale, dont l'unique fonction est de dépenser, trouvant l'argent à la portée de la main, s'abandonnent inconsciemment, si on les livre à eux-mêmes, à la facile mais dangereuse illusion que les ressources de l'Etat sont illimitées. Sollicités de tous côtés par des besoins sans cesse grandissants, ils se laissent souvent entraîner au delà des nécessités urgentes ou réelles. Il leur arrive, dans la crainte de voir réduire leur dotation annuelle, de tolérer des frais inutiles. Il leur arrive aussi, le

(1) J. O. Documents parlementaires. Chambre des Députés, 1914, Session ordinaire, annexe 3390, p. 24.

plus souvent dans une intention fort louable, mais inadmissible, d'autoriser des imputations irrégulières. »

En présence d'un tel mal, il n'est pas étonnant que se soit manifestée de bonne heure la préoccupation d'y remédier. M. de Marcé ⁽¹⁾ la note dès l'Ancien Régime.

Les Parlements avaient alors pour mission d'enregistrer les ordonnances, édits et autres actes engageant les finances publiques. Il est vrai que ces Assemblées ne pouvaient, par un refus d'enregistrement, repousser définitivement une dépense. Le dernier mot restait au pouvoir royal. Celui-ci leur forçait la main par le procédé des « lettres de jussion », et pour venir à bout d'une résistance opiniâtre, avait la faculté de requérir l'enregistrement en un « lit de justice ».

Par ailleurs, les Chambres des Comptes joignaient à leur compétence juridictionnelle sur les comptables, un certain contrôle préventif des engagements de dépenses. Tous ceux qui obtenaient des lettres de don, lettres de pension, gages intermédiaires, indemnités, modérations d'amendes et d'intérêts étaient obligés de les faire enregistrer dans ces compagnies qui en tenaient comptabilité.

Toutefois, ces divers modes de contrôle présentaient un caractère par trop fragmentaire, et surtout aucune centralisation des écritures n'était prévue. Quelques années avant la Révolution, l'idée d'une réforme en ce sens fut suggérée par Turgot au roi Louis XVI ⁽²⁾.

Toutefois, ce fut la Révolution qui, s'appuyant sur des

(1) « Le contrôle des finances en France et à l'étranger », t. I, pp. 182 et 496.
(2) « Il est de nécessité absolue que Votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties qu'ils se concertent avec le Ministre des Finances.

» Il est surtout nécessaire que, lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé, d'ordonner aucune dépense nouvelle, sans avoir auparavant concerté avec la Finance les moyens d'y pourvoir. Sans cela, l'ordonnateur de la Finance ne pourrait répondre à la balance de la dépense et de la recette. » (Lettre du 23 oct. 1774.)

principes nouveaux et achevant l'œuvre de centralisation et d'unification entreprise par la Monarchie, fit faire le plus grand pas vers l'institution d'un contrôle préventif.

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen en établissait le fondement en ces termes : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Ce principe ne resta pas une affirmation platonique. Un système de contrôle fut inventé, dont l'un des caractères dominants, reflet du régime politique alors existant, consistait dans une suprématie très marquée du pouvoir législatif sur l'exécutif.

En 1791 fut institué un « Bureau de Trésorerie », chargé, sous la surveillance de l'Assemblée, du contrôle des ordonnateurs. L'organisation de ce bureau fut complétée par divers articles des constitutions du 24 juin 1793 et du 5 fructidor an III. Il ressort toutefois de ces textes de la période révolutionnaire, que les commissaires de comptabilité, nommés par l'Assemblée, avaient le seul contrôle de l'ordonnement et non celui de l'engagement.

Avec l'Empire, tout contrôle de l'ordonnateur devait disparaître. Un régime aussi autoritaire ne pouvait tolérer aucun frein à l'omnipotence de celui-ci. Aussi la loi du 16 septembre 1807, instituant notre actuelle Cour des Comptes, ne prévoyait-elle qu'un contrôle « a posteriori » des dépenses publiques.

La Restauration, à laquelle nous devons la plupart des principes actuels de notre législation budgétaire, fit peu pour établir un contrôle préventif. Une ordonnance du 18 novem-

bre 1817, rendue sur l'initiative du Comte de Corvetto, avait bien, il est vrai, institué un « directeur des dépenses ». Pécuniairement responsable des dépassements de crédits qu'auraient pu consacrer des ordonnances soumises à son contrôle, il devait déposer un cautionnement comme gage de sa responsabilité. Mais l'existence de cet agent fut éphémère.

Dans le courant du XIX^{me} siècle, plusieurs autres tentatives furent faites en vue d'organiser un contrôle préventif. Telles furent les deux lois du 13 novembre 1849 et du 16 mai 1856, décidant que « nulle dépense de l'Etat ne pouvait être engagée qu'autant que le Ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ». Ces prescriptions furent reprises en des termes sensiblement analogues par le décret du 1^{er} décembre 1861 et par un arrêté du chef du pouvoir exécutif en date du 1^{er} avril 1871.

Toutefois, aucun organe spécialisé, fonctionnant dans le cadre de l'Administration des Finances, ne fut créé pour assurer le respect de ces textes. Aussi, bien que formels, ces derniers ne furent-ils jamais appliqués.

Les lois constitutionnelles de 1875 emportèrent d'ailleurs implicitement leur abolition en instituant la responsabilité individuelle des ministres devant les Chambres (article 6 de la loi du 25 février 1875).

Devant les demandes toujours croissantes de crédits additionnels, dont la plupart provenaient d'engagements irréguliers, un certain nombre de Parlementaires s'émurent. Entre 1880 et 1890, furent déposés plusieurs projets de lois, tendant à créer un contrôle préventif de l'engagement, et le confiant à des agents nommés soit par le Parlement, soit par le Ministre des Finances. Certains de ces projets furent rejetés comme contraires à la Constitution. La plupart ne vinrent jamais en discussion.

Les choses en étaient là, lorsque, le 30 avril 1890, un rapport, fait à la Chambre par M. Félix Faure ⁽¹⁾, souligna et précisa les critiques formulées contre notre organisation financière. Comme remède à un tel état de choses, M. Félix Faure demandait que les ministres ordonnateurs fussent toujours tenus au courant de l'épuisement des crédits et que le ministre des Finances puisse arrêter les engagements qui auraient pour effet d'entraîner des dépassements de crédits.

Les Chambres donnèrent suite à cette intervention par le vote de l'article 59 de la loi de finance du 29 décembre 1890, qui constitue le point de départ de notre législation actuelle sur le « Contrôle des dépenses engagées ».

La mise en œuvre de cette nouvelle institution prouva que si l'initiative du législateur était heureuse, la formule adoptée était encore imparfaite. Il s'agissait d'un simple organe de renseignements, précieux sans doute pour le ministre, mais non point d'un organe de contrôle. Le Parlement continuait à relever de nombreux dépassements de crédits.

Aussi depuis 1890, le contrôle des dépenses engagées a-t-il subi plusieurs profondes modifications dans le sens d'un accroissement de l'indépendance du contrôleur et de l'extension des attributions à lui confiées.

Ces différentes réformes devaient aboutir à la loi du 10 août 1922, qui reste à l'heure actuelle encore le texte fondamental de l'institution du contrôle des dépenses engagées auprès des administrations centrales, objet de la première partie de cet ouvrage.

Si cette loi a donné au contrôle ses caractéristiques es-

(1) Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant règlement du déficit de l'exercice 1882, par M. FÉLIX FAURE, député. Doc. Parl. Chambre, 1890, annexe n° 408, p. 409 sq.

sentielles, lors des dernières réformes de la comptabilité publique, des textes nouveaux sont venus accroître les attributions des contrôleurs.

Aussi notre seconde partie sera-t-elle consacrée à l'exposé des récentes mesures qui ont renforcé le contrôle des dépenses engagées.

Enfin, en un court appendice, nous rechercherons comment ce contrôle est exercé sur les budgets autres que celui de l'Etat.



PLAN DE L'OUVRAGE.

PREMIÈRE PARTIE : *Le contrôle des dépenses engagées auprès des administrations centrales.*

DEUXIÈME PARTIE : *Le renforcement du contrôle, depuis 1930.*

APPENDICE : *Du contrôle préventif des dépenses publiques, engagées sur des budgets autres que celui de l'Etat.*

PREMIERE PARTIE.

Le contrôle des dépenses engagées
auprès des administrations centrales

La loi du 10 août 1922 est née de l'émotion qu'avait provoquée à la Chambre des Députés et au Sénat une demande de régularisation de 475 millions de dépassements de crédits, déposée le 8 novembre 1921, et qui portait à 4.500 millions le montant des crédits supplémentaires demandés pour l'exercice 1920.

On incrimina à cette occasion le service du contrôle des dépenses engagées : les contrôleurs ne jouissaient pas de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions ; il fallait au plus tôt augmenter leur autorité, élargir leurs attributions. Il en est résulté tout d'abord une réforme profonde de l'organe même du contrôle. Ceci permit de donner au contrôleur les moyens de contrôler effectivement les actes des ordonnateurs. Entrant davantage dans les détails, le décret du 15 juin 1923 a précisé les règles de tenue de la comptabilité des dépenses engagées. Cette comptabilité est à la fois un instrument de travail indispensable au contrôleur et une source de renseignements précieux, en particulier pour le Parlement.

Ce dernier est, en effet, susceptible de mettre en œuvre les sanctions, qui, d'après la loi du 10 août 1922, seraient applicables aux ministres et ordonnateurs qui en auraient violé les prescriptions.

Aussi le plan de cette première partie sera-t-il le suivant :

PLAN.

CHAPITRE I^{er} : *L'organisation du contrôle des dépenses engagées.*

CHAPITRE II : *Les attributions du contrôleur des dépenses engagées.*

CHAPITRE III : *La comptabilité des dépenses engagées et les documents généraux.*

CHAPITRE IV : *Les responsabilités des ordonnateurs.*

CHAPITRE PREMIER.

**L'ORGANISATION DU CONTRÔLE
DES DÉPENSES ENGAGÉES.**

L'organe essentiel du système français de contrôle préventif, à l'intérieur de chaque administration centrale, est le contrôleur des dépenses engagées.

Le nombre de ces agents est actuellement fixé à dix-huit ⁽¹⁾, étant d'ailleurs bien entendu qu'un même contrôleur peut être chargé du contrôle de plusieurs ministères ⁽²⁾. Après de nombreux tâtonnements, le législateur de 1922 leur a octroyé un statut, leur assurant l'autorité et l'indépendance nécessaires à l'exercice de leur délicate mission.

Ils se réunissent périodiquement au sein d'une « Commission permanente du contrôle des dépenses engagées », laquelle établit l'unité dans leur méthode de travail et coordonne ainsi leur action.

SECTION I.

Le contrôleur des dépenses engagées.

Le statut de contrôleur, tel qu'il résulte des textes actuellement en vigueur, est loin du système incomplet qui avait été prévu lors de la création de l'institution. Ce n'est qu'à la suite de nombreuses retouches législatives que celui-ci a été mis au point. Aussi, pour permettre d'apprécier les progrès accomplis en une matière aussi délicate, n'est-il pas inutile d'en rappeler le développement depuis 1890.

(1) Décret du 9 avril 1937.

(2) Loi du 10 août 1922, art. 1^{er}.

§ I. — L'ÉVOLUTION DU STATUT DU CONTRÔLEUR
DEPUIS 1890.

L'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 avait organisé le nouveau contrôle, surtout comme un service de renseignements comptables destiné à éclairer le ministre ordonnateur sur la marche de ses engagements et le montant des crédits encore disponibles.

On se souvenait avec crainte du contrôle du gouvernement organisé par la Convention. Un tel régime avait paralysé les initiatives sans réprimer les abus.

D'autre part, s'il appartient au Parlement de voter le budget, les mesures d'exécution de ce dernier sont, sans conteste, du ressort du Gouvernement. D'ailleurs, le pouvoir législatif personnifié par les Chambres, qui se trouvent toujours plus ou moins en état d'effervescence, est vraiment par trop dépourvu de la stabilité tellement nécessaire à la poursuite d'une action suivie, comme doit l'être celle réclamée par le contrôle budgétaire. L'action du pouvoir législatif peut s'exercer beaucoup plus efficacement, si elle se résume à apprécier et à juger les résultats. Mais quelle serait alors l'autorité chargée de nommer le contrôleur ?

Le ministre ordonnateur fut chargé de désigner lui-même le contrôleur qui aurait pour mission de lui faire connaître les conséquences budgétaires des engagements qu'il allait prendre.

Souvent son choix porta sur le chef de la comptabilité du ministère ; d'autres fois les fonctions furent confiées à un agent subalterne qui ne pouvait avoir le prestige moral nécessaire pour arrêter des projets que souvent le ministre approuvait pleinement, malgré les irrégularités financières qu'ils contenaient.

On comprend aisément que ce système d'auto-contrôle n'ait donné que peu de résultats. Un léger progrès fut réalisé par la loi de finances du 30 mai 1902 (article 78) : la nomination du contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère était faite conjointement par le ministre des Finances et le ministre intéressé.

Bien que timide, cette initiative n'était pas sans montrer nettement la tendance législative s'efforçant de détacher le contrôleur de son ministre pour en faire un agent du ministre des Finances.

La loi du 31 mai 1903 qui voulait que le décret de nomination soit contresigné par ce dernier, était une nouvelle confirmation de cette tendance.

Pourquoi ne pas alors lui confier la nomination du contrôleur, en le rattachant ainsi, par un lien hiérarchique, à son autorité ?

Pendant longtemps, le législateur s'est refusé à prendre une pareille mesure. La surveillance d'un ministre par un agent dépendant de son collègue des Finances n'est pas, en effet, sans prêter à controverses, tant au point juridique qu'au point de vue politique.

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 ne prévoit, en effet, aucune suprématie du ministre des Finances sur les autres membres du cabinet. Bien au contraire, l'article 6 de cette loi déclare que ceux-ci sont « individuellement responsables de leurs actes personnels ». Or, l'engagement d'une dépense est bien un acte personnel : la responsabilité doit en incomber à son auteur.

Que les ministres aient en outre une certaine répugnance à se soumettre à une telle surveillance, c'est une difficulté

qui se présente — et se présentera toujours — en matière de contrôle des dépenses engagées.

Mais l'institution d'un contrôleur des dépenses engagées dépendant du ministre des Finances, ne vient nullement à l'encontre du principe de responsabilité individuelle exprimé par la Constitution de 1875. Il n'a jamais été question, en effet, de donner au contrôleur le droit d'examiner la dépense à un point de vue autre que celui de sa légalité financière. En aucun cas, le contrôleur ne peut en apprécier l'utilité ou l'opportunité. Le seul but du contrôle est d'obliger l'administrateur à rester dans les limites fixées par la loi des finances, en mettant bien en évidence l'illégalité commise s'il refuse de s'y conformer, et en permettant ainsi de déterminer les responsabilités.

Il n'est pas question davantage de donner au ministre des Finances une suprématie analogue à celle dont jouit en Angleterre le Chancelier de l'Echiquier. Toutefois, étant donné son rôle de « ministre de l'équilibre », il ne doit pas ignorer les actes de ses collègues, qui, par leur aspect financier, l'intéressent également.

Peu à peu, le législateur a dû se rendre à l'évidence. Il n'était pas d'ailleurs sans être fortement impressionné par les dépassements de crédits qui venaient démontrer l'imperfection du système de contrôle alors existant.

Aussi peut-on remarquer que chacune des initiatives prises pour le renforcer, a été accompagnée de mesures tendant à accroître l'indépendance du contrôleur vis-à-vis de l'ordonnateur dont il surveillait les agissements.

C'est ainsi que la loi de finances du 13 juillet 1911, qui a largement étendu les attributions du contrôleur, prévoyait également l'incompatibilité de ses fonctions avec la direction

d'un service comportant engagement ou liquidation de dépenses.

Toutefois, ce fut la loi du 12 août 1919, née des préoccupations d'ordre financier d'après-guerre, qui décida que leur nomination serait exclusivement réservée au ministre des Finances. La réforme n'était pas encore absolue cependant. Dans cinq ministères, précisément ceux dans lesquels le contrôle doit s'exercer de la façon la plus rigoureuse : Guerre, Pensions, Marine, Colonies, Intérieur, les contrôleurs étaient choisis dans les corps de contrôle spéciaux aux ministères intéressés.

Si distingués, si loyaux soient-ils, pourraient-ils dans ces conditions remplir efficacement leur mission ? L'expérience prouva le contraire.

C'est pourquoi la loi du 10 août 1922 supprime ces dernières exceptions à une réforme si laborieusement obtenue.

§ II. — LE STATUT ACTUEL DU CONTRÔLEUR.

Ce statut a été élaboré par le décret du 13 décembre 1925, pris à l'appui de la loi du 10 août 1922. Ces deux textes se sont préoccupés de réaliser l'indépendance la plus complète du contrôleur vis-à-vis du ministre qu'il contrôle, en le rattachant directement au ministre des Finances.

a) *Recrutement et nomination.*

« Les contrôleurs de dépenses engagées sont nommés par décret contresigné par le ministre des Finances et placés sous la seule autorité de ce dernier. » ⁽¹⁾

Le choix de ce ministre s'exerce parmi des fonctionnaires

(1) Loi du 10 août 1922, art. 2. — Les contrôleurs des dépenses engagées sont rattachés à la direction du budget (4^e Bureau : Ecritures budgétaires).

appartenant préalablement à l'administration des finances. En effet : « Peuvent seuls être nommés à l'emploi de contrôleur des dépenses engagées :

» 1^o) Les inspecteurs des finances de 3^{me} classe, au moins ou comptant au moins cinq ans de service à l'inspection générale ;

» 2^o) Les membres de la Cour des Comptes ayant au moins cinq ans de service à la Cour des Comptes ;

» 3^o) Les fonctionnaires de l'administration centrale du ministère des Finances, des services centraux des administrations financières et de la Caisse des Dépôts et Consignations ayant au moins le grade de chef de bureau ;

» 4^o) Les agents chargés d'études de la direction du budget et du contrôle financier et les « chefs de section » de la direction du mouvement général des fonds ayant les uns et les autres, un traitement au moins égal au traitement minimum des chefs de bureau de l'administration centrale et comptant au moins dix ans de service à l'administration centrale des finances. » (1)

b) *Situation et avancement.*

Différentes mesures ont été prises par le décret de 1925 pour maintenir en cours de fonctions, l'indépendance du contrôleur vis-à-vis du ministre contrôlé.

Ce dernier ne saurait se concilier les complaisances du contrôleur au moyen de faveurs quelconques :

« Les contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent recevoir aucune indemnité, avantage quelconque, même simple remboursement de frais, sur des crédits autres que ceux du ministère des Finances. » (2)

(1) Décret du 13 décembre 1925, art. 4.

(2) Décret du 13 décembre 1925, art. 3.

En outre, à l'exception de l'inspecteur général attaché au ministère des Finances ⁽¹⁾, « ils ne peuvent être nommés à un emploi dépendant d'un ministère auquel ils sont attachés. Cette interdiction continue à s'appliquer pendant un délai de trois ans à partir du jour où ils auront cessé d'y exercer leurs fonctions » ⁽²⁾.

Mais l'autorité du contrôleur résulte surtout du prestige attaché à son mode de recrutement, qui est une garantie de ses connaissances administratives et financières, ainsi qu'à son traitement ⁽³⁾, qui fait de lui un haut fonctionnaire.

Le législateur n'a pas voulu prendre parti sur le rang qu'il convenait de lui attribuer au sein de l'administration qu'il contrôle. Lors de la discussion de la loi du 10 août 1922, le Sénat ne consentait à lui accorder que le rang de chef de service, tandis que la Chambre, pour accroître son autorité, lui donnait celui de directeur. Les deux Assemblées finirent par s'entendre en supprimant purement et simplement toute disposition sur cet objet.

« Le contrôleur des dépenses engagées, disait M. Maurice Bokanowski ⁽⁴⁾, dans son rapport du 24 mars 1922, est un fonctionnaire ayant une mission déterminée, relevant du seul ministre des Finances dont il est le représentant direct. C'est ce caractère particulier qui lui donne une indépendance complète ; il n'y a, entre lui et les agents du ministère auprès

(1) C'est en effet un fonctionnaire de cette catégorie qui est chargé du contrôle des dépenses engagées à l'administratoir central des finances (L. 12 août 1919, art. 27.)

(2) Décret du 13 décembre 1925, art. 8.

(3) L'arrêté ministériel du 9 avril 1937 a réparti ainsi les contrôleurs des dépenses engagées (non compris celui du ministère des finances) quand à leur traitement, lequel avait été fixé par le décret du 4 juillet 1930.

5 contrôleurs hors-classe	à 100.000 frs
4 contrôleurs de 1 ^{re} classe	
après 10 ans	à 80.000 frs
avant 10 ans	à 75.000 frs
4 contrôleurs de 2 ^e classe	à 70.000 frs
4 contrôleurs de 3 ^e classe	à 65.000 frs

(4) J. O. Documents parlementaires. Chambre, juin 1922. p. 462.

duquel il est accrédité, aucune assimilation, aucune hiérarchie possibles ; il est en dehors d'eux. Il n'y a aucun motif pour lui attribuer un grade nouveau, chef de service ou directeur, qui en ferait encore le subordonné de ceux — directeur général, secrétaire général, etc. — avec qui il est appelé à discuter. »

D'ailleurs, l'institution de différentes classes de contrôleurs des dépenses engagées, permet à la fois l'avancement de ces agents et leur spécialisation dans des fonctions qui nécessitent autant de tact que de compétence.

En outre, « ils continuent à compter pour ordre dans les cadres de leur administration d'origine, à moins que le statut de cette administration ne le permette pas. Ils y conservent leurs droits à l'avancement. » ⁽¹⁾

c) *Discipline.*

D'après l'article 9 du décret du 13 décembre 1925 :

« Les mesures disciplinaires comportent les peines suivantes dans l'ordre de gravité :

- 1°) avertissement ;
- 2°) mise en disponibilité d'office ;
- 3°) révocation.

L'avertissement est donné par le ministre des Finances sur le rapport du directeur du budget

La mise en disponibilité d'office et la révocation sont prononcées par décret rendu sur la proposition du ministre des Finances et sur avis du conseil de discipline.

Le conseil de discipline comprend :

Le directeur du budget au ministère des Finances, président ;

(1) Décret du 13 décembre 1925, art. 4.

le directeur du personnel au ministère des Finances ;
un inspecteur général des finances désigné par le ministre des Finances ;

deux contrôleurs des dépenses engagées, élus par les contrôleurs des dépenses engagées ⁽¹⁾.

Le chef de bureau des contrôles extérieurs au ministère des Finances remplit les fonctions de secrétaire.

Lorsqu'un contrôleur des dépenses engagées est déféré au conseil de discipline, il doit être entendu dans ses moyens de défense ou dûment appelé après avoir été mis à même de recevoir communication de son dossier. Le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le fonctionnaire a comparu ou, s'il y a lieu, sa défense écrite, doit accompagner le rapport soumis au ministre des Finances par le conseil de discipline. »

Cette institution n'a aucun caractère d'originalité. Des organismes analogues ont été prévus ⁽²⁾ à propos d'autres catégories d'agents des finances : fonctionnaires de l'administration centrale, des régies financières, comptables, etc... Il y a là cependant un élément qui permet de reconnaître l'existence d'un « corps » distinct de fonctionnaires.

Les contrôleurs des dépenses engagées sont donc exclusivement aujourd'hui des agents du ministre des Finances détachés dans les diverses administrations centrales. Etant données la nature de leur mission et les conditions particulières dans lesquelles ils sont appelés à la remplir, il s'est

(1) D'après un arrêté du ministre des Finances du 11 juillet 1936, les contrôleurs des dépenses engagées sont appelés tous les deux ans à élire quatre délégués au conseil de discipline. L'arrêté fixe les modalités de cette élection. Dans les deux jours qui suivent la proclamation du résultat, tout contrôleur peut contester l'élection des délégués. Les réclamations sont adressées à la Direction du budget. Le Ministre des Finances statue, sauf recours en Conseil d'Etat.

(2) Cf. D. 2 février 1907 (agents des régies financières) ; D. 8 novembre 1907 et 16 juin 1910 (percepteurs) ; D. 13 décembre 1910 (trésoriers-payeurs généraux et receveurs des finances).

avéré nécessaire d'assurer, non seulement entre les fonctionnaires, mais également entre ceux-ci et l'administration des finances, des rapports étroits et des échanges de vues suivis ; à ce besoin répond l'institution d'une commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

SECTION II.

La Commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

Son origine remonte au décret du 31 août 1911, qui avait prescrit la réunion, tous les trois mois, en commission, sous la présidence du directeur général de la comptabilité publique, des contrôleurs des dépenses engagées., attachés aux différents ministères. C'était l'époque où les contrôleurs ne relevaient pas exclusivement du ministre des Finances. Cette réunion avait alors pour but d'établir un lien entre eux. Elle leur permettait d'étudier en commun les questions se rattachant à leur mission et d'assurer ainsi de façon exacte et uniforme l'exécution du contrôle.

Bien que les contrôleurs soient devenus les collaborateurs immédiats du ministre des Finances, qu'ils puissent aujourd'hui, en toute matière, recevoir directement ses instructions et communiquer sans intermédiaire avec lui et ses services, le décret du 30 septembre 1922 a rétabli cet organe de liaison.

§ I. — COMPOSITION DE LA COMMISSION.

La commission permanente du contrôle des dépenses engagées se réunit au moins une fois tous les trois mois sous la présidence du ministre des Finances. Elle comprend :

Le directeur du budget, vice-président ;
le directeur-adjoint ou le sous-directeur du budget ;
les contrôleurs des dépenses engagées près les différentes administrations ;

un chef ou sous-chef de bureau de la direction du budget remplit les fonctions de secrétaire.

Les fonctionnaires de l'administration des finances, dont la présence serait jugée utile, peuvent assister, avec voix consultative, aux séances de la commission.

§ II. — OBJET DE LA COMMISSION.

La commission du contrôle des dépenses engagées a pour objet d'assurer l'unité de méthode et la communauté de vues dans l'exercice de ce contrôle.

« Elle étudie les conditions et modalités d'application des dispositions législatives ou réglementaires intéressant le contrôle des dépenses engagées. Elle propose les mesures de nature à en accroître l'efficacité. Elle donne son avis sur toutes questions concernant la sauvegarde des finances publiques au sujet desquelles le ministre des Finances la consulte.

» Elle examine les affaires dont les contrôleurs ont eu à connaître individuellement, qui soulèvent des difficultés spéciales ou de principe et les questions qui sont susceptibles d'intéresser plusieurs départements ministériels. Elle recueille les observations des contrôleurs, coordonne leurs informations, recherche des solutions particulières ou communes. » (1)

En somme, la commission est en mesure de faciliter grandement la tâche du contrôleur dans l'exercice de ses attributions.

(1) Décret du 30 septembre 1922, art. 2.

CHAPITRE II.

**LES ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLEUR
DES DEPENSES ENGAGEES.**

Les attributions essentielles du contrôleur des dépenses engagées sont fixées par les articles 4 et 5 de la loi du 10 août 1922. L'instruction interministérielle du 10 mars 1924 a commenté le sens et l'esprit de cette réglementation dans les termes suivants :

« Ainsi considérés isolément, ces deux articles s'appliquent à des parties déterminées et distinctes de la tâche qui incombe aux contrôleurs. Il est cependant nécessaire, si l'on veut se faire une idée exacte du rôle des contrôleurs, de rapprocher l'un de l'autre ces deux textes, dont les termes généraux marquent dans quelle mesure le Parlement a entendu renforcer le contrôle des dépenses engagées.

» Sans doute, tout en élargissant son rôle et en fortifiant son action, le législateur n'a pas entendu faire du contrôle des dépenses engagées, un contrôle administratif général à compétence illimitée, ni permettre aux fonctionnaires qui l'exercent d'émettre des appréciations de tous ordres sur les mesures que les divers ministres estiment devoir envisager et de l'opportunité desquelles ces ministres restent seuls juges. Une telle interprétation, qui n'a jamais été d'ailleurs dans la pensée du ministre des finances, chef hiérarchique des contrôleurs, aboutirait pratiquement à confier à celui-ci sur ses collègues une véritable suprématie que ne lui reconnaissent pas les principes constitutionnels. »

» Mais les mots « au point de vue financier », qui figurent

à l'article 4, où ils ont été introduits sur l'initiative de la Chambre, signifient cependant que, dans le domaine financier, les contrôleurs des dépenses engagées ont le droit d'observation le plus étendu, qu'ils ont même le devoir d'attirer l'attention sur toute mesure susceptible d'entraîner, pour les finances publiques, des conséquences fâcheuses. Comme l'a exprimé le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, « le point de vue financier doit être envisagé par eux dans toute sa plénitude et toute son ouverture d'horizon ».

C'est bien d'ailleurs ce que nous allons constater en étudiant :

1°) Dans une section première, le pouvoir consultatif, dont est doté le contrôleur, et qu'il met en jeu par le procédé de « l'avis ».

2°) Dans la deuxième section de ce chapitre, le pouvoir, comportant une dose plus grande d'autorité personnelle, que cet agent exerce par l'octroi ou le refus du « visa » sollicité par le ministre ordonnateur.

SECTION I.

Les avis.

Bien que les ministres soient les chefs de leur propre administration et ne relèvent que des Chambres, leurs actes financiers sont quand même, dans une certaine mesure, contrôlés par le ministre des Finances.

La responsabilité de ce dernier dépasse les limites de son département et s'étend à l'ensemble du Budget. Par suite, tout projet de loi ou décret, susceptible d'avoir une répercussion financière, est soumis au contreseing de ce ministre.

Il est également qualifié pour donner son avis sur les différentes mesures projetées (contrats, arrêtés ou décisions). D'ailleurs, dans chacun de ceux-ci se trouve un représentant permanent du ministre des Finances : le contrôleur des dépenses engagées. N'était-il pas logique de charger ce fonctionnaire du soin de faciliter la tâche de son supérieur hiérarchique ?

C'est pourquoi la législation en vigueur prescrit aux contrôleurs de donner leur avis motivé sur les propositions des ministres auxquels ils sont attachés, lorsqu'elles doivent être soumises au contreseing ou à l'appréciation du ministre des Finances.

Techniciens au point de vue financier, les contrôleurs sont donc particulièrement qualifiés pour préparer la décision de leur chef. Pas plus que ce dernier, ils ne peuvent exercer un contrôle administratif, l'utilité même d'une mesure, ou son opportunité, échappant à leur critique. Par contre, les conséquences financières des propositions sont, dans chaque ministère, recherchées par le contrôleur, qui motive son avis, en indiquant explicitement les raisons d'approuver ou, au contraire, de rejeter les demandes émanant du ministre auprès duquel il est placé.

L'article 4 de la loi du 10 août 1922 soumet notamment à l'examen attentif et impartial du service de contrôle les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels. Cette formalité présente de sérieux avantages, se traduisant non seulement par une sincérité plus grande des prévisions de dépenses, mais aussi par un meilleur fonctionnement du contrôle des dépenses engagées.

Ce dernier suppose, en effet, chez les agents chargés de l'exercer, une connaissance approfondie des chapitres budgétaires dont la contexture est souvent fort compliquée.

Le projet de budget, communiqué au contrôleur, est, dans chaque département ministériel, préparé de la manière suivante : chacun des ministres centralise les états de prévision de ses subordonnés pour la période financière qui va s'ouvrir, les indications émanent, en premier lieu, des agents locaux qui constatent sur place, par expérience, les exigences du service dans une circonscription déterminée. Il y a lieu de noter ici, en passant, le rôle important que doit jouer en cette matière, le service du contrôle local des dépenses engagées, institution récente, sur laquelle nous nous étendrons davantage dans la seconde partie de cet ouvrage.

Aux demandes des services extérieurs, l'administration centrale ajoute les siennes, et transmet le tout au ministre, dont elle dépend. Celui-ci, aidé par son cabinet ou par son secrétariat général, examine l'ensemble de ces propositions, et les modifie s'il y a lieu.

C'est alors qu'intervient le contrôleur des dépenses engagées. Il vérifie l'exactitude des prévisions ainsi établies.

Les administrations sont parfois tentées de majorer le chiffre probable de leurs dépenses, afin d'obtenir du Parlement le vote de crédits supérieurs à leurs besoins réels. Cette tendance est mauvaise, car, si elle évite des dépassements de crédits, elle aboutit à d'inévitables gaspillages. Les administrations s'ingénient, en fin d'année, à utiliser le reliquat de leurs crédits, dans la crainte que le fait de ne pas avoir employé toutes les disponibilités d'un chapitre n'incite le Parlement à en réduire la dotation pour l'exercice suivant.

A l'inverse les prévisions de dépenses sont souvent insuffisantes, par suite d'erreurs possibles de la part des préparateurs du budget, auxquels on ne peut évidemment faire le grief de ne pas être infaillibles. Mais de telles inexactitudes sont très souvent le résultat de calculs intéressés de cer-

tains services qui préfèrent avoir l'air de s'être trompés plutôt que d'essuyer un refus du Parlement, lors du vote de la loi de finances. Ils savent bien que, plus tard, en cours d'exécution du budget, les Chambres ne pourront pas, en face d'une nécessité démontrée, leur refuser les suppléments de crédits sollicités.

C'est précisément contre de semblables pratiques que doivent lutter avec énergie les contrôleurs des dépenses engagées. Ils représentent, en effet, le ministre des Finances, dont le rôle principal est d'assurer l'équilibre du budget, c'est-à-dire de trouver les recettes nécessaires au paiement des dépenses de tous les ministères. Il faut, en effet, éviter dans la limite du possible que des demandes de crédits additionnels, plus ou moins contestables, soient lancées après le vote du budget, alors que le souci de l'équilibre les a impitoyablement fait rejeter de la loi de finances.

Aussi sont-elles vérifiées avec soin par le contrôleur. Celui-ci s'assure notamment qu'elles ne tendent pas à rétablir des allocations refusées par le Parlement. Accompagnées de l'avis de ce fonctionnaire, elles sont transmises à la Direction du Budget. Cet important organe de l'Administration centrale des Finances est, en effet, chargé de la préparation de la loi budgétaire, des cahiers collectifs de crédits supplémentaires, dit « collectifs », ainsi que de l'étude des propositions soumises aux Chambres et comportant des conséquences financières.

Les commissions des finances des deux Assemblées examinent ces différents projets. Afin d'obtenir des éclaircissements complémentaires, leurs membres peuvent s'adresser utilement aux contrôleurs des dépenses engagées.

Le rôle de ces derniers est en somme très important au point de vue des renseignements qu'ils fournissent au mi-

nistre des Finances et, le cas échéant, aux rapporteurs des divers budgets. C'est pourquoi, dans chaque ministère, ils doivent recevoir des divers services tous les documents utiles à l'exercice de leur mission, qu'il s'agisse de donner un avis ou d'apposer leur visa.

SECTION II.

Les visas.

Avant d'être acquittée, toute dépense de l'Etat passe par trois phases successives : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

Un document récent, de portée internationale ⁽¹⁾, donne les définitions scientifiques de ces termes.

Il distingue tout d'abord deux acceptions du terme *engagement*, l'une juridique, l'autre comptable. Dans son acception juridique, l'engagement d'une dépense consiste dans « l'accomplissement par un organe compétent de toute acte par lequel l'Etat ⁽²⁾ s'oblige à effectuer des dépenses ». Dans son acception comptable, « l'engagement consiste dans l'inscription, dans les registres de l'évaluation, d'une dette de l'Etat ou de toute autre décision administrative devant entraîner pour l'Etat un décaissement ».

Suivant le même rapport, la *liquidation* d'une dépense « consiste à procéder à l'examen juridique de la validité d'une créance sur l'Etat, à évaluer le quantum de cette créance et à reconnaître la dette de l'Etat ».

L'*ordonnancement* « consiste dans l'émission d'un ordre de

(1) Rapport général du Comité technique de la Commission des dépenses de Défense nationale de la conférence pour la limitation et la réduction des armements. 1935, tome I, p. XX.

(2) Ou toute autre personne de droit public.

paiement ». Il précède généralement le *paiement*, acte qui libère l'Etat de sa dette.

Puisque c'est l'engagement de la dépense qui fixe l'étendue de l'obligation contractée par l'Etat, il est essentiel de soumettre tout acte de cette nature au visa préalable du contrôleur. Pour permettre à celui-ci de s'assurer que nul dossier n'a été soustrait à sa vérification, il importe qu'un droit de regard lui soit aussi donné sur les ordonnances de paiement et de délégation.

Ce sont ces deux catégories de visas que nous allons étudier dans deux paragraphes distincts.

§ I. — LE VISA DES ENGAGEMENTS.

Pour l'exercice de sa mission, le service de contrôle doit tenir une comptabilité spéciale. Nous en examinerons plus loin les formes et nous constaterons que toutes les dépenses ne présentent pas le même caractère. Les unes proviennent de décisions administratives ou législatives antérieures à l'exercice qui doit les supporter ; les autres sont, au contraire, engagées par une mesure prise en cours d'année.

Les unes sont immuables et l'action du contrôleur des dépenses engagées est nulle à leur égard ; les autres appellent un examen sérieux, car c'est l'autorité administrative qui les fait naître à tout moment. Nous pouvons donc dire, d'ores et déjà, que, pour la tenue de la comptabilité et l'apposition du visa, elles ne sont pas toutes traitées de la même manière.

D'une part, les dépenses permanentes sont considérées comme engagées dès le début de l'année. L'examen qu'elles comportent n'est, pour beaucoup d'entre elles, qu'un acte de pure forme ; c'est le cas des arrérages de la dette publique perpétuelle, qui donnent difficilement lieu à la fraude à cause

de leur caractère obligatoire et de leur évaluation strictement déterminée.

Pendant longtemps, d'autre part, l'exercice du contrôle préventif s'est heurté, auprès des services extérieurs, à des difficultés d'ordre pratique. Il est, en effet, bien difficile à un contrôleur, placé au centre d'un département ministériel, de viser les actes d'engagement de ces services répartis sur tout le territoire. Son rôle se borne donc au visa de l'autorisation d'engagement accordée préalablement à chacun de ces fonctionnaires. L'article 133 de la loi du 16 avril 1930 et le décret du 1^{er} septembre 1936 sont venus heureusement remédier à cette lacune par la création d'un service de contrôle local des dépenses engagées (1).

Est-ce à dire que tout engagement est soumis, actuellement, au visa d'un contrôleur des dépenses engagées ?

La règle du visa obligatoire souffre un certain nombre d'exceptions. Le visa a été supprimé en certains cas, lorsque, la dépense étant de peu d'importance, il convenait, en outre, de réduire au minimum les formalités et la paperasserie administrative. Telles sont, par exemple, les dépenses engagées par *régie d'avances*. Le ministre ou l'ordonnateur secondaire ordonnance sur la caisse d'un comptable le montant de ces avances, qui sont limitées en principe à 80.000 francs par mois et renouvelables. Les régisseurs justifient mensuellement de l'emploi des fonds au moyen des factures. Aucun contrôle n'intervient donc à l'engagement.

D'autres dérogations sont infiniment plus importantes. Aux termes de l'article 43 de la loi du 30 avril 1921, des dépenses peuvent être engagées sans crédits au titre d'*avances à régulariser*, même lorsque le Parlement est en session. C'est

(1) Voir II^{me} Partie, chapitre I^{er}.

le cas notamment des dépenses prévues par l'article 9 de la loi du 10 août 1922, ainsi que des dépenses anticipées des ministères de la Défense Nationale. Le décret du 25 juin 1934, soumet au contrôle des dépenses engagées, l'ordonnement des titres de paiements spéciaux au vu desquels sont payées les dépenses effectuées au titre d'avances à régulariser. Mais les contrôleurs n'interviennent que pour les enregistrer dans leur comptabilité et les acceptent en excédent des crédits déjà ouverts. Ils n'ont aucune action lors de l'engagement.

Ceci est logique : la raison d'être du visa de l'engagement est l'existence d'un crédit budgétaire qu'il ne faut pas dépasser. Or, en matière d'avances à régulariser, il y a, par hypothèse, ou absence de crédit, de crédit insuffisant.

Ce procédé n'en constitue pas moins une importante fissure dans le contrôle des engagements de dépenses.

A quel moment doit intervenir le visa du contrôleur des dépenses engagées ?

Le visa est *préalable*. « Il doit nécessairement porter, non sur des décisions déjà prises qui se présenteraient le plus souvent avec un caractère irrévocable, mais sur des projets de propositions qu'il puisse encore dépendre de l'autorité compétente d'approuver ou de refuser » (1) Cette précaution n'a pas besoin d'être justifiée. D'une part, pour le ministre, il est avantageux de ne se décider qu'en parfaite connaissance de cause ; d'autre part, pour le contrôleur, il est plus aisé de refuser son visa à un projet qu'à une décision déjà prise.

Pour éviter toute contestation entre l'organe contrôlé et

(1) Circulaire interministérielle du 10 mars 1924.

le contrôleur, le législateur a pris soin de délimiter nettement l'étendue du droit de regard de ce dernier.

En effet, d'après l'article 5 de la loi du 10 août 1922, l'examen du contrôleur doit porter sur « l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'évaluation, l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, l'exécution du Budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques ».

a) Le contrôleur vérifie l'imputation de la dépense à faire supporter par le chapitre qui a reçu des crédits à cet effet. Nous avons déjà vu comment il est amené à connaître parfaitement les projets de budget et les demandes de crédits additionnels. Il est donc mieux armé que quiconque pour combattre la plus répandue des infractions budgétaires, c'est-à-dire le virement de chapitre à chapitre, ou celui d'exercice à exercice.

N'est-il pas tentant, en effet, pour un service, qui a épuisé les ressources d'un chapitre, d'utiliser les crédits prévus pour une autre catégorie de dépenses, particulièrement en fin d'année ? D'abord, parce que c'est à ce moment-là que la situation financière d'un chapitre a le plus de chances d'être déficitaire ; ensuite, parce que les crédits non utilisés vont tomber en annulation à la fin de l'année budgétaire.

Pour tourner cette dernière règle, l'irrégularité peut porter également sur l'exercice. En effet, seuls les droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre (15 décembre pour les dépenses de matériel) doivent, en principe, être considérés comme lui appartenant. Sans la vigilance du contrôleur, il serait trop commode d'engager une dépense, par exemple, le 3 janvier 1938, en antidatant, de telle sorte, qu'elle

puisse être imputée sur des crédits non consommés de l'exercice 1937.

b) L'exactitude matérielle de l'évaluation est également vérifiée avec soin par le contrôleur. Les services peuvent être tentés d'indiquer des chiffres trop minimes pour la dépense projetée, afin d'en faire accepter l'engagement ou, au contraire, de les exagérer volontairement dans le but d'en cacher une autre. Dépister cette sorte de fraude est peut-être la partie la plus délicate des fonctions du contrôleur. Issu de l'Administration des Finances, ce dernier n'est pas sans avoir une compétence étendue en matière financière. Mais les problèmes techniques, propres au ministère auprès duquel il est détaché, peuvent mettre en jeu des connaissances qui lui sont étrangères. Aussi, pour mener à bien son travail, pose-t-il des questions aux services compétents, qui doivent lui fournir les réponses nécessaires. Afin de corriger les inexactitudes, volontaires ou non, de ces renseignements, il a intérêt à user de l'expérience acquise au cours de ses fonctions, en se reportant aux engagements analogues des exercices antérieurs, et en les rapprochant des ordonnances correspondantes. Il utilise en outre les cours d'un certain nombre de matières premières et leurs variations pendant les années précédentes. Le plus souvent, il sera ainsi à même de procéder à une estimation personnelle suffisamment approximative.

L'augmentation par le contrôleur de chiffres reconnus insuffisants empêche les services d'engager sur le même chapitre d'autres dépenses et, par suite, elle permet d'éviter une demande presque certaine de crédits additionnels. D'autre part, une diminution de l'évaluation primitive laisse aux administrations la faculté d'employer les sommes qu'elle rend

disponibles avant l'expiration de l'exercice et d'éviter ainsi une annulation de crédits.

c) La vérification des disponibilités est un point sur lequel porte également l'examen du contrôleur. Celui-ci puise tous les éléments de son travail dans la comptabilité des dépenses engagées, dont nous étudierons plus loin les modalités.

Par un simple rapprochement de chiffres, le contrôleur verra si la dépense projetée n'excède pas les crédits disponibles. Il est bien évident que, pour connaître les véritables disponibilités d'un chapitre, aucun engagement n'a dû être soustrait à la vigilance de cet agent. Il faut aussi que les évaluations reconnues erronées, aient été rectifiées dès l'exécution de l'engagement, et que toutes les atténuations de dépenses à la charge des divers chapitres aient été prises en compte.

d) Enfin, le contrôleur s'assure de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et des règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des répercussions directes ou indirectes, immédiates ou à venir, qu'une mesure est susceptible d'entraîner pour les finances publiques. Les contrôleurs des dépenses engagées ne sont pas, en effet, simplement chargés d'une vérification en quelque sorte automatique de chiffres. Ils doivent faire valoir constamment le point de vue financier dans la gestion des services.

L'examen préalable de la régularité de la dépense étant terminé, quelle sera la décision prise par le contrôleur à son égard ? Il peut, soit accorder son visa, soit le refuser,

soit, enfin, adopter une solution intermédiaire en visant l'engagement avec observations.

S'il ne découvre aucune irrégularité, il appose son visa, tant sur la proposition elle-même que sur la fiche qui l'accompagne.

Si, au contraire, les dépenses dont l'engagement est soumis à son visa, lui paraissent entachées d'irrégularité, le contrôleur doit refuser de se prêter à cette formalité. Il doit aussi, en cas de désaccord persistant avec les services, en référer au ministre des Finances. L'instruction du 10 mars 1924 précise en ces termes les caractères du refus de visa : « C'est en s'abstenant de viser, que le contrôleur manifeste son désaccord avec le service qui propose une dépense. Mais cette abstention ne saurait avoir par elle-même la signification de refus de visa, qui doit être formellement exprimée et dûment motivée. »

Bien souvent, en effet, dans la pratique, le premier examen d'une affaire ne peut permettre au contrôleur de se prononcer avec assez de certitude sur l'irrégularité d'une proposition pour qu'il lui soit possible d'exprimer un refus définitif. C'est seulement lorsque le dossier lui reviendra, complété par les réponses à ses observations, qu'il sera en mesure de se prononcer.

Il est d'autant plus nécessaire qu'il en soit ainsi que le Parlement a voulu donner au refus de visa un caractère de réelle gravité, en stipulant qu'il ne peut être passé outre que sur avis conforme du ministre des Finances, et en édictant le principe de la responsabilité personnelle et civile des ministres et des administrateurs, quand aux décisions prises à l'encontre de cette disposition ⁽¹⁾.

(1) Art. 5 de la loi du 10 août 1922.

En raison même de la gravité qu'elle y attache, la loi ne prévoit le refus de visa que pour les mesures entachées d'irrégularités. Sans aucun doute, ceci a lieu dans les cas suivants : « imputation irrégulière de la dépense, absence ou insuffisance de crédits disponibles, inexactitude manifeste de l'évaluation, violation des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, non conformité des mesures proposées avec le budget voté par les Chambres » (1).

La question est plus délicate lorsqu'il s'agit des conséquences que ces mesures peuvent entraîner pour les finances publiques. La solution dépend alors des cas d'espèce, mais il est certain que le visa devra être refusé, lorsque la proposition comportera des répercussions non prévues au budget, soit au sein même de l'administration contrôlée, soit surtout dans d'autres ministères.

D'ailleurs, sans être irrégulières au sens propre du mot, certaines mesures peuvent comporter des réserves d'ordre financier, que le contrôleur a le devoir de formuler. Il est alors amené, sans refuser son visa, à présenter des observations dont copie doit être envoyée au ministre des Finances, chaque fois du moins que l'intérêt en cause apparaît suffisant.

Toutefois, malgré toutes ces précautions, le contrôle des engagements serait probablement resté platonique, si le législateur n'en avait prévu un autre, celui de l'ordonnancement, exercé par le même agent. Ce second contrôle s'effectue également par le procédé du visa.

(1) Instruction du 10 mars 1924.

§ II. — LE VISA DES ORDONNANCES DE PAIEMENT
ET DE DÉLÉGATION.

De même qu'en principe, seul le ministre a qualité pour engager une dépense, de même il lui appartient en propre de l'ordonnancer. Mais des nécessités pratiques lui font une obligation de déléguer ce pouvoir à de nombreux fonctionnaires que l'on appelle ordonnateurs secondaires, par rapport au ministre qui est l'ordonnateur principal.

Deux catégories d'ordonnances existent donc.

1^o) Les *ordonnances directes* ou de *paiement*, que le ministre émet au nom d'un ou de plusieurs créanciers, pour leur permettre de se faire payer par le comptable.

2^o) Les *ordonnances de délégation*, qui sont des ordonnances en bloc, par lesquelles le ministre, sur la demande des services qui lui font mensuellement part de leurs besoins, délègue à certains fonctionnaires de son département ministériel une partie de ses crédits, avec le droit d'en disposer en vue des paiements à faire. Dans un chapitre ultérieur, nous verrons comment l'institution d'un contrôle local des dépenses engagées est venu étendre aux ordonnateurs secondaires le système qui fonctionne auprès des ordonnateurs principaux.

D'après l'article 6 de la loi du 10 août 1922, « aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur, qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées ».

Est-ce à dire que tout titre de paiement nécessite le visa de cet agent ? Certaines dérogations ont été prévues à cette règle, afin d'éviter une formalité inutile, lorsque le règlement de la dette de l'Etat résulte quasi automatiquement de l'ap-

plication des lois en vigueur. Il en est ainsi, d'après les deux décrets du 8 décembre 1936, pour les arrérages de pensions inscrites au Grand-Livre de la Dette Publique, des allocations aux mutilés et invalides de guerre, de la retraite du combattant, etc. Dans tous ces cas, le paiement a lieu sans ordonnancement préalable et sans visa du contrôleur des dépenses engagées. Toutefois, ces quelques exceptions mises à part, la règle générale reste celle de l'ordonnancement avec visa obligatoire du contrôleur.

Sur quels points doit porter l'examen auquel se livre ce dernier avant d'accorder son visa ? Il doit s'assurer notamment que les ordonnances soumises à son visa se rapportent « soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, soit à des états de prévision de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévision et dans celle des crédits » (1).

Pour remplir cette mission, « il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des dépenses, ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement » (2).

Il y a lieu de se demander quelles sont les sanctions de cette règle du visa préalable de l'ordonnance, quant au droit à paiement du créancier de l'Etat. On est tenté, au premier abord, d'établir une distinction entre les ordonnances non visées, et celles visées avec observations.

« Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor. » (3) Or, de tels titres ne peuvent être que ceux qui ont été soustraits au droit de regard du contrôleur.

(1) Loi du 10 août 1922, art. 6 § 2.

(2) Même article.

(3) Même article, § 1^{er} in fine.

En effet, si en certains cas ce dernier a le droit et même le devoir de refuser son visa avant l'engagement de la dépense, il n'en est pas de même lors de l'ordonnancement. L'article 6 précité décide que, « si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularité, le contrôleur les vise avec observation ». Le créancier ne se verra donc pas opposer un refus définitif de paiement par le comptable, à qui il présentera une ordonnance ainsi visée avec observation. La loi prévoit seulement qu'en « aucun cas il ne pourra être procédé au paiement d'ordonnances visées avec observation qu'après autorisation du ministre des Finances » (1).

Pratiquement, la Direction du mouvement général des fonds, qui, dans bien des cas, est appelée à viser les ordonnances avant leur mise en paiement, retient celles qui font l'objet de réserves de la part du contrôleur. C'est elle qui en réfère, le cas échéant, à la Direction du Budget. En outre, avant de payer les sommes portées sur de telles ordonnances, les comptables doivent exiger la preuve que l'autorisation du ministre des Finances, prescrite par la loi, a bien été donnée.

Le but de cette dernière formalité est facile à deviner. Le ministre des Finances aura une autorité et surtout une liberté plus grande que son subordonné, le contrôleur des dépenses engagées, pour adresser des observations à l'ordonnateur qui a émis le titre irrégulier.

L'effort fait pour donner toute sa valeur au visa des ordonnances ne devrait-il pas être complété par le droit accordé au contrôleur de refuser son visa, ainsi qu'il peut le faire au moment où la proposition d'engagement lui est soumise ?

(1) Loi du 10 août 1922, art. 6 § 3.

Si le refus de visa était possible, il en résulterait pour le créancier le risque de n'être jamais payé. En effet, non seulement l'ordonnance serait nulle, mais aussi l'acte d'engagement, ce qui est infiniment plus grave.

Cette sanction avait été proposée par le Sénat en 1922. La Chambre ne voulut pas adopter le texte de la Haute Assemblée, qui prévoyait la non-validité vis-à-vis du Trésor des engagements pris en violation des règles relatives au visa, soit par des ordonnateurs primaires, soit par des ordonnateurs secondaires.

Les adversaires de cette mesure se sont basés sur deux principaux arguments : l'un d'ordre juridique, l'autre d'ordre économique.

Lorsqu'une dépense en est arrivée au point de se traduire par une ordonnance, le créancier de l'Etat a exécuté les travaux, fourni les prestations, pour lesquels il avait été requis. Il est alors trop tard pour invoquer la non-validité de l'engagement de la dépense, si aucun avertissement n'a été donné aux tiers d'une éventualité aussi redoutable.

Nombreux seraient donc les fournisseurs qui préféreraient renoncer à soumissionner plutôt que de courir le risque de ne pas être payés. D'autres majoreraient leurs prix en conséquence, faisant ainsi supporter aux finances publiques une sorte de prime d'assurance destinée à les indemniser le cas échéant.

Il faut d'ailleurs ajouter à ces motifs qu'une telle sanction n'aurait même pas l'effet qu'on voulait obtenir : priver le créancier de tout paiement.

Ne pouvant se prévaloir du contrat, il aura la ressource, dans un bon nombre de cas, d'user de l'action de gestion d'affaires ou de l'*in rem verso*, pour se faire payer néanmoins sur d'autres bases de liquidation.

On peut donc estimer que le législateur a été bien inspiré en maintenant le principe du droit à paiement, malgré l'irrégularité administrative qui a pu se produire lors de l'engagement ou de l'ordonnancement.

Notons, toutefois, que la mesure prise par l'article 6, à l'encontre des ordonnances non visées par le contrôleur, est à la fois vexatoire pour le créancier et peu protectrice des finances publiques. Le paiement sera possible lorsque le créancier présentera au comptable une nouvelle ordonnance émise dans les formes régulières.

En fait, la sanction de l'absence de visa est donc la même que celle du « visa avec observations » : un simple retard apporté au règlement de la dette de l'Etat.

C'est bien d'ailleurs un des traits dominants de la loi du 10 août 1922, que d'avoir établi des mesures pratiquement inefficaces pour sanctionner l'action spécifiquement « préventive » du contrôle.

CHAPITRE III.

**LA COMPTABILITE DES DEPENSES ENGAGEES
ET LES DOCUMENTS GENERAUX.**

L'étude des attributions du contrôleur des dépenses engagées permet de se rendre compte de l'importance pratique du rôle de celui-ci à l'intérieur du ministère auquel il est attaché. Or, on peut poser comme règle générale que l'organisation d'un contrôle effectif présente toujours de graves difficultés dues à son exercice même, à son caractère souvent inquisitorial et au droit de regard qu'il comporte.

L'organe contrôlé étant beaucoup plus puissant que le contrôleur, certains détails d'organisation, purement techniques et d'ordre matériel, prennent une importance inattendue. Ces détails peuvent, ou bien faciliter l'exercice du contrôle, ou bien aboutir à la mésentente la plus absolue.

Pour éviter ce dernier écueil, le décret du 15 juin 1923, rendu en application de la loi du 10 août 1922, s'est inspiré de principes simples et logiques.

Il a fixé en outre le fonctionnement du contrôle par une réglementation précise et détaillée, dont le caractère, à la fois impératif et impersonnel, permet une collaboration fertile en résultats entre l'ordonnateur et le contrôleur. Ainsi, l'organe contrôlé n'aura à faire preuve que du minimum de soumission apparente et le contrôleur remplira sa mission avec le maximum de facilité.

De plus, les écritures ainsi tenues présentent un intérêt considérable comme sources de renseignements au point de vue financier. Elles sont la base des documents généraux établis périodiquement par les contrôleurs.

SECTION I.

Les principes de la comptabilité des dépenses engagées.

Pour mieux saisir les progrès effectués en cette matière par le décret de 1923, il n'est pas inutile d'exposer préalablement les grands traits du système en vigueur aux temps héroïques du contrôle des dépenses engagées.

§ I. — LA COMPTABILITÉ D'APRÈS LE DÉCRET
DU 14 MARS 1893.

Elle reposait sur la distinction entre les dépenses permanentes et les dépenses éventuelles.

Les dépenses permanentes sont celles qui se reproduisent indéfiniment chaque année, tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les textes antérieurs qui l'ont autorisée.

Quant aux dépenses éventuelles, ce sont celles dont l'imputation sur un ou plusieurs exercices est prévue par l'acte même qui les autorise.

Ce critérium, très simple en apparence, était en réalité fort peu précis. En effet, la difficulté d'établir une liste limitative des dépenses permanentes était une cause d'amoindrissement du contrôle.

L'ordonnateur, désireux de conserver sa liberté d'emploi des crédits, avait tout intérêt à grossir au maximum la catégorie des dépenses permanentes ; elles étaient considérées comme engagées dès le début de l'exercice et prises en charge immédiatement dans la comptabilité. Elles échappaient ainsi à l'action du contrôle. Aussi l'expérience a-t-elle montré que le qualificatif de dépense permanente avait été

étendu fréquemment à des dépenses essentiellement éventuelles.

Le processus pratique était le suivant : Toute décision de nature à engager une dépense était soumise au visa préalable du contrôleur avant d'être présentée à l'approbation du ministre. Ce dernier prenait connaissance, s'il y avait lieu, des objections élevées par le contrôleur et signait l'engagement qui devenait définitif. Le décret de 1893 ne l'autorisait pas à refuser son visa, mais seulement à attirer l'attention du ministre dont la liberté de décision n'était en rien diminuée.

Le rôle du contrôleur consistait donc surtout à enregistrer les engagements de dépenses. Grâce à lui, il était possible dans chaque ministère, et c'était là l'unique but poursuivi, de comparer les engagements avec les crédits votés et de déterminer les disponibilités. Une telle comptabilité était conforme à la notion de contrôle en 1893, alors que le contrôleur était, en somme, un simple teneur de livres.

A mesure que cette notion de contrôle se modifiait et progressait, il devenait de plus en plus nécessaire de perfectionner les moyens dont disposait l'agent qui en avait la charge.

§ II. — LES PRINCIPES DU DÉCRET DU 15 JUIN 1923.

Le but poursuivi dans l'organisation de la comptabilité nouvelle a été la soumission au visa de tous les engagements sans exception. Toutes les dispositions que l'on rencontre dans le décret de 1923 visent à atteindre ce but.

Trois principes simples sont à la base de cette organisation comptable :

- a) Tenue d'une double comptabilité contradictoire.

b) Vérification périodique de l'identité des deux parties de la comptabilité.

c) Détermination précise de l'origine de l'engagement.

a) Les organisations contrôlées, qu'elles soient des administrations centrales ou des services extérieurs, sont obligées de tenir une comptabilité des dépenses qu'elles engagent (articles 1 et 8 du décret) et seule l'apposition du visa (autorisation d'engagement ou d'ordonnancement) donne lieu à inscription dans les deux comptabilités parallèles et contradictoires.

Le grand progrès réalisé par le décret de 1923 a été de soumettre à ces prescriptions les chefs des services extérieurs, lesquels sont, la plupart du temps, ordonnateurs secondaires. Toutefois, l'efficacité de cette disposition est restée discutable jusqu'à la récente création du contrôle local des dépenses engagées.

Il est facile de voir qu'à chaque instant les comptabilités doivent être identiques à tous les points de vue, car les inscriptions qui figurent sur le registre des dépenses engagées ne peuvent naître que par l'apposition du visa du contrôleur.

Si cette identité n'existe pas, c'est que certains engagements auront été soustraits à son examen. Comment dépister cette fraude ? Par la comparaison périodique à des dates suffisamment rapprochées des deux comptabilités ; c'est là l'objet des articles 9 et 10 du décret.

b) Pour les administrations centrales, la comparaison s'effectue obligatoirement par une situation mensuelle récapitulative de l'emploi des crédits. « Les situations du dernier mois de chaque trimestre doivent indiquer, en outre, avec toutes les justifications utiles, le montant probable des dé-

penses à engager jusqu'à la fin de l'exercice, déduction faite des crédits à réintégrer. » ⁽¹⁾

Cette disposition spéciale a pour but de permettre au contrôleur l'établissement des situations trimestrielles visées par l'article 3 de la loi du 10 août 1922

La procédure de comparaison et de vérification de la comptabilité des services extérieurs est un peu différente. Toutefois, les dispositions du décret de 1923 à cet égard ont perdu beaucoup de leur intérêt depuis l'organisation du contrôle local des dépenses engagées.

c) Le troisième principe, que nous avons indiqué comme étant à la base du décret de 1923, réalise la personnalité et l'individualité de chaque engagement. L'auteur d'une dépense n'est plus un anonyme.

« Toutes les propositions d'engagement de dépense, soumises au visa du contrôleur des dépenses engagées, doivent être accompagnées des justifications et d'une fiche signée par le chef de service chargé de la gestion du crédit intéressé, indiquant l'objet de la dépense projetée, son évaluation, l'imputation budgétaire et la disponibilité du crédit. » ⁽²⁾

Ces différents principes sont encore mis en relief dans la façon de tenir la comptabilité des dépenses engagées.

SECTION II.

Les formes de la comptabilité des dépenses engagées : La tenue des écritures.

En vertu des règles énoncées ci-dessus, comment le dé-

(1) Décret du 15 juin 1923, art. 10.

(2) Décret du 15 juin 1923, art. 2.

cret de 1923 a-t-il organisé matériellement le travail du contrôleur des dépenses engagées ?

Les propositions d'engagement de dépenses sont présentées par les services au contrôleur, accompagnées des pièces justificatives et d'une fiche signée par le chef de service, contenant les indications prévues par l'article 2 du décret.

C'est à partir de ce moment que les propositions prennent rang pour être examinées par le contrôleur. En effet, au fur et à mesure de leur arrivée au contrôle, elles sont enregistrées sur un carnet spécial suivant une série ininterrompue de numéros. Il est à remarquer que l'enregistrement sur le carnet d'arrivée ne préjuge nullement de la décision qui sera prise au sujet de la proposition.

Si le visa est refusé par le contrôleur, il en sera simplement fait mention sur le carnet. Les pièces seront renvoyées au service intéressé et tout sera terminé, pour le moment du moins.

Supposons plutôt, qu'après l'examen de rigueur, la dépense apparaisse comme régulière au contrôleur. Il appose alors son visa :

1°) Sur le document devant entraîner l'engagement de la dépense, c'est-à-dire la pièce qui sera présentée à la signature du ministre ou du directeur du service intéressé ;

2°) sur la fiche qui est jointe à ce document.

Le visa de l'engagement est daté et numéroté par référence au numéro d'enregistrement sur le carnet d'arrivée, lequel joue un rôle analogue à celui du Livre-Journal en matière commerciale.

Les deux pièces visées sont renvoyées au service, mais celui-ci retourne au contrôleur la fiche annotée à la date de la décision. Cette fiche sera classée et conservée par lui.

La connaissance de la date en question est du plus grand intérêt. Elle permet, en particulier, de déterminer l'exercice d'imputation.

Dès que le visa du contrôleur est accordé, la proposition doit être inscrite sur le « registre des dépenses engagées ».

Ce document est une sorte de Grand-Livre qui, d'après l'article 4 du décret de 1923, doit faire ressortir par chapitre et subdivision de chapitre :

— d'une part, le montant du crédit primitif et les modifications successives qui y sont apportées ;

— d'autre part, en regard de ce chiffre, le montant des engagements de dépenses et le montant des dégagements admis par le contrôleur.

Des colonnes spéciales sont prévues pour faire ressortir le montant des remboursements et reversements qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées.

Certaines dépenses sont portées sur le registre dès le début de l'exercice. Elles sont énumérées dans l'article 5 du décret : en somme, ce sont celles qui résultent d'autorisations antérieures à l'ouverture de l'année financière.

Le carnet d'arrivée et le registre des dépenses engagées constituent les éléments essentiels de la comptabilité, mais ils peuvent n'être pas suffisants. Bien que le décret du 15 juin 1923 ne contienne aucun indice à cet égard, il va de soi que pratiquement, le contrôleur doit faire tenir dans son service tous les carnets auxiliaires qu'il juge utiles pour la bonne exécution du contrôle.

La circulaire du 10 mars 1924 recommande notamment d'ouvrir des carnets spéciaux pour suivre l'emploi des crédits d'engagement accordés par la loi de finances ou par

des lois spéciales et pour noter le montant des dépenses régulièrement engagées en vertu de décisions prises par anticipation.

Il y a lieu de remarquer que les inscriptions figurant sur ces différents livres ne doivent pas être considérées comme immuables.

Bien au contraire, les services liquidateurs et le contrôleur des dépenses engagées doivent s'attacher au moyen d'engagements complémentaires ou de dégagements à rapprocher la comptabilité des engagements de dépenses de celle des droits constatés.

Cet effort de concordance, surtout lorsqu'il s'agit de sommes importantes, présente un véritable intérêt. La comptabilité des dépenses engagées aboutit, en effet, à la production de documents périodiques, qui sont de précieuses sources de renseignements.

SECTION III.

Les documents généraux fournis par les contrôleurs.

La majeure partie des décisions qui engagent les finances de l'Etat, passant par le crible de leur examen, les contrôleurs sont placés mieux que quiconque pour préciser à un moment donné la situation financière de l'administration qu'ils contrôlent.

C'est pourquoi le législateur de 1922 a tenu à ce que les situations périodiques et les rapports établis par les contrôleurs soient communiqués non seulement au ministre intéressé et au ministre des Finances, mais encore aux Assemblées parlementaires.

Tandis que les situations sont de simples relevés de comptabilité, les rapports ressortent dans une certaine mesure du pouvoir consultatif dont est doté le contrôleur.

Il y a lieu d'examiner successivement ces deux sortes de communications.

§ I. — LES SITUATIONS DES DÉPENSES ENGAGÉES.

Il résulte des textes en vigueur ⁽¹⁾, que les contrôleurs des dépenses engagées ont à fournir pour chaque exercice :

1°) quatre situations trimestrielles au 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice ;

2°) une situation d'année au 31 décembre, à distribuer aux Chambres le 30 avril de la période complémentaire de l'exercice.

Le résultat de ces communications est très différent suivant que les rapports des contrôleurs portent sur une période courte ou sur l'année ou l'exercice entier.

Dans le premier cas, les documents permettent au Parlement de suivre l'exécution du budget et d'agir préventivement s'il le juge nécessaire.

Dans le second cas, ils ne peuvent qu'éclairer le vote du budget à venir, préparer la loi de règlement ou provoquer des réformes.

La Commission des finances du Sénat avait demandé que la communication trimestrielle fut remplacée par une communication mensuelle pour permettre aux Chambres de mieux suivre l'emploi des crédits. Il a paru que le droit de regard

(1) Loi du 10 août 1922, art. 3 et Décret du 15 juin 1923, art. 11.

des rapporteurs des commissions parlementaires dans la comptabilité des dépenses engagées suppléerait avantageusement au défaut de communication mensuelle.

Quant à la situation annuelle, en présence des termes de l'article 3 de la loi du 10 août 1922 et du silence du décret du 15 juin 1923 à cet égard, on peut se demander si le législateur a voulu qu'elle corresponde à la période de *gestion* ou, au contraire, à celle d'*exercice*.

On peut s'étonner, en effet, que cet état porte sur une période de douze mois, comme les comptes d'année des comptables, alors qu'il est destiné à faciliter le contrôle des ordonnateurs, contrôle budgétaire portant sur un exercice.

Cependant, la portée de cette disposition est précisée dans les travaux préparatoires de la loi ⁽¹⁾. La date du 30 avril a été choisie en fonction de celle du 31 mars fixée par les lois de 1889 et de 1899, comme limite de la période complémentaire de l'exercice, pour la liquidation et l'ordonnement des sommes dues aux créanciers de l'Etat.

Il en résulte que cette situation doit avoir le caractère d'une situation d'exercice. Ceci est beaucoup plus facile à réaliser depuis que le décret du 25 juin 1934 a raccourci la période complémentaire ⁽²⁾. Un temps relativement long est, en effet, nécessaire à la préparation et à l'impression d'états portant sur plusieurs milliards de dépenses engagées.

§ II. — LES RAPPORTS.

Le rapport fourni par les contrôleurs est également annuel. Mais le législateur a omis de préciser la date à la-

(1) Cf. Rapport supplémentaire n° 122, présenté le 23 février 1922 au nom de la Commission des finances du Sénat.

(2) Le décret du 25 juin 1934 distingue entre ces dépenses de personnel et les dépenses de matériel. Pour les premières l'ordonnement doit avoir lieu au plus tard le 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice. Pour les secondes, cette date est reportée au 10 février de l'année suivante.

quelle il devait être remis. Il est évidemment désirable de voir l'exposé de l'action du contrôleur suivre aussi près que possible la clôture de l'exercice financier.

Cependant, un délai est nécessaire pour permettre à cet agent d'être fixé sur les dépenses faites. Aussi pratiquement est-ce au début du mois d'octobre de la deuxième année, que le rapport doit être rédigé, de façon à être remis au plus tard à la fin du même mois au ministre intéressé et au ministre des Finances.

Quel est le contenu de ce document ? Il comprend deux parties :

a) Dans la première partie sont évoquées brièvement, par chapitre de dépenses et par ligne de recettes, les diverses affaires ayant motivé des observations de la part du contrôleur. Il s'agit donc seulement de l'examen préalable des actes engageant la dépense. Les conséquences effectives et les modalités d'exécution de ces actes échappent à l'action de ce fonctionnaire. Cette partie est, en somme, un aperçu de l'activité de ce dernier au cours de l'année financière.

b) Au contraire, dans la seconde partie de son rapport, le contrôleur expose les propositions qu'il croit devoir présenter. Ces propositions ont trait au fonctionnement du service de contrôle ou aux réformes et simplifications dont, à l'occasion de sa mission, le contrôleur peut suggérer l'adoption dans le régime des finances publiques.

Notons, enfin, que le rapport ainsi rédigé, est communiqué, par l'intermédiaire du ministre des Finances, non seulement au Parlement, mais encore à la Cour des Comptes. C'est, du reste, le seul lien qui ait été établi par la loi de 1922 entre l'organe chargé du contrôle des ordonnateurs et

la haute juridiction à laquelle sont soumis les comptes des comptables.

On conçoit aisément l'intérêt que présentent pour le Parlement, des documents tels que les situations et les rapports. Traduisant à son intention les actes financiers effectués par les ordonnateurs, ils permettent, en particulier, la mise en jeu des sanctions prévues à l'encontre de ces derniers, pour le cas où ils enfreindraient la volonté du législateur.

CHAPITRE IV.

LES RESPONSABILITES DES ORDONNATEURS.

Un contrôle, comme celui institué par la loi du 10 août 1922, n'est pas sans mettre un sérieux obstacle à la prodigalité des administrateurs. Or, il est peu de lois de ce genre dont les dispositions soient respectées, si le législateur n'a eu soin de les assortir de sanctions.

Aussi la loi de 1922 s'est-elle préoccupée d'établir celles qui seraient encourues par les ministres et ordonnateurs qui contreviendraient à ses prescriptions.

Les articles 5 et 6 de la loi prévoient, en effet, qu'ils seront « personnellement et civilement responsables » :

1°) s'ils engagent une dépense, malgré le refus de visa du contrôleur et sauf avis conforme du ministre des Finances ;

2°) s'ils signent une ordonnance de paiement ou de délégation n'ayant pas été soumise au visa préalable du contrôleur.

L'article 9 de la loi, plus explicite encore, rappelle ces sanctions, en les aggravant d'une responsabilité pénale.

Comme de telles mesures n'étaient pas sans paraître très rigoureuses au législateur, ce dernier a autorisé ⁽¹⁾ une procédure spéciale permettant d'engager des dépenses sans crédits, en certains cas d'urgence. Le contrôleur des dépenses engagées n'a plus aucun rôle à jouer en cette hypothèse.

Les responsabilités civile et pénale de l'ordonnateur s'effacent alors pour laisser place à sa seule responsabilité politique.

(1) Loi du 10 août 1922, art. 9 § 3.

SECTION I.

La responsabilité civile.

Quelle est l'origine de cette responsabilité ? Cette dernière peut-elle être pratiquement et même juridiquement mise en œuvre ?

Telles sont les questions auxquelles nous devons répondre ici.

§ I. — L'ORIGINE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE
EN MATIÈRE D'ENGAGEMENT ET D'ORDONNANCEMENT
DE DÉPENSES.

Ce fondement n'en est-il pas contenu dans l'article 1382 du Code Civil ? Il faut répondre par la négative. En effet, la faute d'un ministre entraîne un préjudice pour l'Etat, mais non pour un particulier, puisque la validité d'un engagement ne peut être contestée. Or, le texte de l'article 1382 ne vise que les rapports de droit privé et non pas ceux de l'Etat avec les ministres.

Si, d'ailleurs, la responsabilité du ministre était fondée sur ce texte, il serait souvent bien difficile d'évaluer le dommage causé à l'Etat par un dépassement de crédit.

Soit, par exemple, le cas d'un ministre qui fait une commande de fournitures alors que les crédits du chapitre correspondant sont épuisés. Or, le but de cette commande a été l'existence, au moment même où elle a été effectuée, de cours exceptionnellement bas. Bien qu'une illégalité ait été commise, on ne peut pas nier que l'administrateur ait géré les deniers de l'Etat en « bon père de famille ».

Il fallait donc une loi spéciale pour créer une responsabilité civile des ministres en cas de dépassement de crédit.

Si d'ailleurs la loi du 10 août 1922 comporte une telle sanction, il faut reconnaître que le Parlement a longuement hésité avant de l'admettre.

La Chambre des Députés voulut même ne l'énoncer qu'à l'article 9 ; elle modifia donc le texte voté par le Sénat, qui la prévoyait aux articles 5 et 6.

M. Henry Bérenger, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, défendait ainsi sa manière de voir :

« Nous avons tous estimé que les mots *responsabilité personnelle*, votés par la Chambre, n'avaient pas un sens assez clair si la responsabilité civile n'y était ajoutée. Aussi bien la Chambre a-t-elle accepté cette responsabilité civile des ministres à l'article 9 de la même loi ; il n'y a pas lieu de la supprimer aux articles 5 et 6. » (1)

Il ne semblait pas pourtant qu'il ait lieu, à l'occasion du contrôle des dépenses engagées, de discuter la question de la responsabilité civile des ministres et administrateurs. Cette question est depuis longtemps posée dans notre législation.

L'article 151 de la loi du 25 mai 1817 dit que « les ministres ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux ».

L'article 9 de la loi du 15 mai 1850 laisse « toute dépense non créditée ou fraction de dépense dépassant le crédit à la charge du ministre contrevenant ».

D'après les articles 41 et 42 du décret du 31 mai 1862, « les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni engager au-

(1) Documents parlementaires, annexe 361. Rapport fait au nom de la Commission des Finances du Sénat, par M. H. BÉRENGER. Session ordinaire. Séance du 9 juin 1922, p. 403.

cune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit ».

D'autres textes prévoyaient, enfin, que le ministre des Finances ne pouvait, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministre.

Le principe de la responsabilité civile des ministres et ordonnateurs secondaires semble donc actuellement bien établi. Il est d'ailleurs très juste d'avoir prévu à l'encontre de ceux-ci des sanctions pécuniaires analogues à celles dont sont frappés les comptables en debet.

Mais l'application, en est-elle aussi aisée ?

§ II. — LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE.

En pratique, l'assimilation de la responsabilité de l'administrateur à celle du comptable est beaucoup moins facile à réaliser.

Deux obstacles existent, en effet, à la réparation du préjudice subi par l'Etat : l'un est d'ordre pratique, l'autre, plus sérieux encore, est d'ordre juridique.

a) En matière de gestion des finances publiques, l'inefficacité des sanctions a toujours résulté, pour une large part, de la disproportion énorme qui existe entre la fortune personnelle de l'auteur de l'infraction et l'étendue de sa responsabilité.

Pour les comptables, ceci a déjà conduit bien des fois à « l'irresponsabilité pour les grandes choses et à la responsabilité pour les petites » (Edgard Allix). A fortiori, le patrimoine d'un ministre ne suffirait pas, le plus souvent, à combler la brèche d'un dépassement de crédit de plusieurs

dizaines ou centaines de millions. C'est parce que la sanction est trop lourde qu'elle ne peut être appliquée.

Aussi croyons-nous qu'un progrès serait réalisé, si, comme l'a demandé M. le Doyen Allix, le tarif des sanctions était rendu dégressif, et fixé dans la proportion combinée du montant du préjudice subi par le Trésor et des émoluments touchés par l'agent. « De cette façon, le fonctionnaire saurait exactement à quoi l'exposent ses fautes ; la certitude d'en supporter les conséquences dans une mesure raisonnable, le tiendrait constamment en éveil. » ⁽¹⁾

Mais il faudrait, en outre, un tribunal qui se reconnaisse compétent pour statuer sur ces sortes d'actions.

b) En effet, comme l'a déclaré M. Maurice Bokanowski ⁽²⁾, les mots *responsabilité civile* resteront sans portée pratique tant que n'auront pas été déterminées la juridiction et la procédure à suivre, tant pour mettre en mouvement l'action publique que pour arriver à la décision de justice.

Déjà, l'article 9 précité de la loi du 15 mai 1850 n'avait jamais été appliquée faute d'une juridiction compétente pour en connaître ⁽³⁾.

Le Conseil d'Etat, dans un avis de principe qui fait autorité (21 juillet 1885), a reconnu le caractère purement moral et disciplinaire de la responsabilité pouvant incomber aux administrateurs ⁽⁴⁾.

Il ne faut pas hésiter, en effet, à écarter la compétence judiciaire sur toute action qui tendrait à rendre un ministre pé-

(1) EDGARD ALLIX : « Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer », Revue Politique et Parlementaire, mai 1922, p. 189 sq.

(2) M. BOKANOWSKI : Rapport fait au nom de la Commission des finances de la Chambre des Députés. Session ordinaire. Séance du 24 mars 1922. Documents parlementaires, p. 463.

(3) Voir LAFERRIÈRE : « Traité de la juridiction administrative », 1887, tome I, p. 618.

(4) Id., tome I, p. 391.

cuniairement responsable envers le Trésor de l'infraction prévue par la loi du 10 août 1922. Il suffit d'appliquer ici le principe de la séparation des pouvoirs. Il est évident, en effet, que si l'engagement ou l'ordonnancement illégal de dépenses non autorisées sont des fautes, ce sont des fautes d'ordre administratif et non de droit commun. Ces deux opérations sont de par leur caractère même de nature administrative, car elles constituent des attributs essentiels de la fonction ministérielle. Quelque infraction qu'ils contiennent à la loi budgétaire, les tribunaux ne peuvent connaître de ces actes ni de leurs conséquences à l'égard du Trésor.

Nous n'hésitons pas davantage à écarter la compétence de la juridiction administrative. En effet, le Conseil d'Etat ne pourrait être saisi qu'à la suite d'un arrêté de debet et d'une contrainte administrative décernée contre le ministre ou l'ancien ministre qui aurait excédé ses crédits. Or, l'arrêté de debet et la contrainte ne peuvent atteindre que les comptables, entrepreneurs, fournisseurs et autres personnes nanties des deniers publics, mais non les administrateurs ayant causé un dommage à l'Etat par les fautes de leur gestion. La jurisprudence du Conseil d'Etat est formelle en ce sens.

On a pensé ⁽¹⁾ qu'il n'en serait pas de même pour la procédure prévue par l'article 54 de la loi de finances du 13 avril 1898, ainsi conçu :

« Les états arrêtés par les ministres, formant titres de perception des recettes de l'Etat, qui ne comportent pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire, jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente.

(1) Voir PERROT : Thèse. Aix, 1926, p. 108.

Par rapport à l'arrêté de debet, ce mode de recouvrement présente l'avantage d'une plus grande simplicité, puisqu'il rend inutile la délivrance d'une contrainte par le ministre des Finances.

Dans l'hypothèse que nous envisageons, l'état arrêté par un ministre aura immédiatement force exécutoire, parce qu'il ne pourra y être fait opposition par suite de l'absence de juridiction compétente.

Mais quel sera le ministre chargé d'établir cet état ? Le successeur du ministre responsable, sans doute, à moins d'admettre que ce dernier mette lui-même en œuvre cette procédure ! On peut craindre qu'une telle action ne serve à assouvir les vengeances des divers partis politiques se succédant au pouvoir. Si, au contraire, le successeur du ministre fautif est plein d'indulgence pour ce dernier, il lui évitera tout désagrément en n'établissant pas cet état.

Dans ces conditions, la procédure prévue par la loi du 13 avril 1898 ne semble pas pouvoir, pratiquement, être appliquée à l'égard d'un ministre responsable d'une irrégularité budgétaire. Elle pourrait toutefois être employée par les ministres vis-à-vis de leurs fonctionnaires ayant qualité pour engager une dépense lorsqu'ils ont contrevenu aux dispositions de la loi du 10 août 1922.

Quant à la Cour des Comptes, qui serait peut-être la juridiction la mieux placée pour apprécier les cas de responsabilité prévus par cette loi, on sait que sa juridiction est restreinte aux comptes des comptables et ne s'étend pas à ceux des ordonnateurs. Vis-à-vis de ces derniers, la Cour ne peut jamais procéder que par voie de « *déclarations générales de conformité* ».

On ne peut pas dire, enfin, qu'il y ait à l'encontre de l'Etat *déni de justice* dans le sens assigné à ces mots par la loi du

20 avril 1932. Ce texte a prévu, qu'en cette hypothèse, le Tribunal des conflits était compétent pour statuer au fond. Mais il faudrait pour cela que l'Etat ait obtenu préalablement deux décisions définitives et contradictoires émanant, l'une des tribunaux judiciaires, l'autre des tribunaux administratifs. Or, nous avons vu que cette double condition ne pouvait pas être remplie à propos de l'action envisagée.

Donc en l'état actuel du droit, aucun tribunal n'est compétent, aucune procédure n'est prévue pour connaître de la responsabilité des ministres ⁽¹⁾.

Il y a cependant une hypothèse où il est facile d'indiquer une juridiction : c'est lorsque cette responsabilité est évoquée à l'occasion d'une action pénale.

SECTION II.

La responsabilité pénale.

« Il est interdit, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secretsaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois. » ⁽²⁾

Qu'est-ce que la forfaiture ?

(1) Il y a eu cependant quelques tentatives conues de mise en jeu de cette responsabilité. Elles remontent au siècle dernier, mais nous venons de voir que les voies de droit sont aussi inexistantes à l'heure actuelle qu'à cette époque.

C'est à l'occasion des dépassements de crédits suivants qu'elles ont eu lieu :

1° l'affaire de la salle à manger de M. de Peyronnet en 1828 ;

2° la reconstruction par M. Caillaux du Pavillon de Flore ;

3° l'affaire du train spécial de Don Carlos.

(2) Loi du 10 août 1922, art. 9 § 1.

L'article 166 du Code pénal le définit comme « tout crime commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions ».

Il nous faut rechercher comment sera appliquée une pareille sanction, d'abord aux ministres, ensuite aux fonctionnaires subordonnés. Il nous sera alors possible d'en apprécier la valeur pratique.

§ I. — LE CAS DES MINISTRES ET SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT.

La forfaiture rend le ministre fautif passible d'être traduit devant la Haute-Cour de Justice. Telle est la volonté exprimée par le législateur constitutionnel : « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. » ⁽¹⁾ — Ce texte ne parle pas des sous-secrétaires d'Etat. Ceux-ci partagent la responsabilité politique des membres du Cabinet. Il y a donc lieu de les considérer, eux aussi, comme justiciables de la Haute-Cour.

La loi du 5 janvier 1918 a établi la procédure à suivre conformément à la loi constitutionnelle en matière de mise en accusation, d'instruction, de jugement devant le Sénat constitué en Cour de Justice.

Les arrêts de la Haute-Cour ne sont susceptibles d'aucun recours, pas même de celui en cassation. C'est dans une juridiction souveraine, mieux que la Cour d'Assises, dont les décisions peuvent être cassées par notre Tribunal Suprême.

A propos de la sanction pénale prévue par la loi du 10 août 1922, certaines questions particulières se posent.

(1) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 12 § 2.

Tout d'abord, quelles sont les peines susceptibles d'être infligées à un ministre ayant contrevenu aux dispositions de cette loi ?

Faute de texte spécial à la matière, c'est l'article 167 du Code pénal qui est applicable à ce genre de crime.

« Toute forfaiture, pour laquelle la loi ne prononce pas de peines plus graves, est punie de la dégradation civique. »

La dégradation civique, peine perpétuelle, consiste dans la privation de la jouissance des droits politiques, civils et de famille. Pour un homme politique, la perte des droits électoraux, c'est-à-dire le fait de ne plus être électeur et surtout celui de ne pouvoir redevenir éligible, est, certes, une peine redoutable.

La Haute-Cour aura en outre toute latitude pour condamner le ministre à la réparation civile prévue par la loi du 10 avril 1922.

Quid de la prescription de l'action publique ?

La forfaiture, prévue par la loi, devant entraîner pour le ministre coupable l'application d'une peine criminelle, il y a lieu de faire jouer l'article 637 du Code d'Instruction criminelle, c'est-à-dire la prescription de l'action publique, et de l'action civile par dix années révolues « à compter du jour où le crime aura été commis, si dans cet intervalle il n'a été fait aucun acte d'instruction ni de poursuite ».

Pratiquement, il est difficile de concevoir des hypothèses où l'action serait encore recevable au bout d'un tel laps de temps. En effet, l'irrégularité budgétaire sera normalement découverte et réprimée lors de l'examen des comptes de l'année financière où elle a été commise. Dans le cas contraire, elle sera régularisée par le vote de la loi de règlement, si, à l'occasion de l'octroi des crédits complémentaires, la

Chambre ne met pas en cause le ministre coupable de l'infraction.

§ II. — LE CAS DES AUTRES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

Quant aux sanctions qu'il établit, l'article 9 de la loi du 10 août 1922 ne fait aucune discrimination entre les ministres et les « autres fonctionnaires publics ».

De quels fonctionnaires s'agit-il et par quel procédé une action pénale peut-elle être engagée contre eux ?

Les fonctionnaires que le législateur a entendu désigner ainsi sont, sans aucun doute, ceux qui ont qualité pour engager et ordonnancer les dépenses publiques, c'est-à-dire les ordonnateurs secondaires.

Toutefois, en présence de l'imprécision du terme dont il s'est servi, on peut se demander si le législateur n'a pas voulu viser également des agents tels que les chefs de service dans les ministères, voire même le contrôleur des dépenses engagées.

Si le ministre, supérieur hiérarchique, doit répondre de la faute de ses subordonnés, il serait toutefois injuste d'épargner ceux-ci. Nous pensons donc, qu'en cas d'action intentée contre un ministre, la complicité de ces derniers serait susceptible d'être retenue par la Haute-Cour.

Par contre, l'examen des travaux préparatoires de la loi du 10 août 1922 ne permet pas de déclarer que des fonctionnaires, n'ayant pas la qualité d'ordonnateur et, en particulier, le contrôleur des dépenses engagées, puissent être considérés comme responsables civilement et pénalement d'une infraction budgétaire. Les sanctions susceptibles de les atteindre sont d'ordre essentiellement disciplinaire ⁽¹⁾.

(1) En faveur de cette opinion, voir en particulier : VICTOR DE MARCÉ : « Le contrôle des finances », tome I, chapitre IV, p. 109.

Si toutefois le fait de complicité était retenu contre eux par la Haute-Cour avant qu'elle n'ait statué, cette dernière, afin d'éviter des décisions contradictoires, serait compétente pour en connaître.

Quant aux ordonnateurs secondaires, ils seront poursuivis, non pas comme complices, mais comme auteurs principaux d'une irrégularité budgétaire. Leur responsabilité est même précisée du fait de l'institution du contrôle local des dépenses engagées, qui fonctionne maintenant auprès d'eux de la même manière qu'auprès d'un ordonnateur principal.

Toutefois, aucune peine ne pourra être infligée à celui qui se sera rendu coupable d'une infraction en obéissant à son supérieur hiérarchique. L'inculpé bénéficiera, dans ce cas, d'une excuse absolutoire dans les conditions prévues par les articles 114 et 190 du Code pénal, qui ont pour but de maintenir l'obéissance dans la hiérarchie administrative. Ainsi, un préfet ne saurait être tenu pour responsable d'un dépassement de crédit effectué par lui sur l'ordre du ministre de l'Intérieur.

Au cas où l'accusation de forfaiture serait retenue contre un ordonnateur secondaire, quel serait le tribunal compétent pour en connaître ?

Sans aucun doute, ce serait la Cour d'assises. Pour ces fonctionnaires, en effet, la Haute-Cour ne serait compétente que s'il s'agissait d'attentats commis contre la sûreté de l'Etat ⁽¹⁾. Or, ce n'est évidemment pas le cas ici.

§ III. — APPRÉCIATION LÉGISLATIVE.

Quelle est la valeur pratique de la sanction pénale édictée par l'article 9 de la loi du 10 août 1922 ?

(1) Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 9.

Lors des travaux préparatoires de cette loi, la Chambre paraissait craindre que la définition pénale de crime donnée par ce texte ne soit « suffisamment précise pour éviter, en cas surtout de luttes politiques particulièrement vives, tous risques de poursuites arbitraires devant la Haute-Cour » (1)

Devant le Sénat, M. Henry Bérenger s'est vivement élevé contre cette opinion : « Ecrire qu'on ne pourra traduire un ministre ou un ancien ministre en Cour de Justice sans courir le risque de poursuites arbitraires devant cette haute juridiction, c'est frapper d'interdit préalable tout recours à cette juridiction et porter atteinte à l'un des articles essentiels de notre Constitution républicaine. C'est affaiblir l'autorité du régime qui s'avouerait impuissant à appliquer les lois sur lesquelles il repose. C'est frapper de discrédit une loi fondamentale de l'Etat dont la teneur a naguère été mûrement préparée, délibérée et votée dans les deux Assemblées. Le Sénat ne saurait se prêter, aujourd'hui moins que jamais, à un amoindrissement de l'autorité républicaine. » (2)

Quoiqu'il en soit, il semble peu probable que la Chambre se décide un jour à mettre en accusation devant le Sénat constitué en Haute-Cour, un ministre coupable d'un dépassement de crédits, et que cette juridiction le condamne à la dégradation civique et aux dommages-intérêts.

La juridiction est par trop exceptionnelle et si le ministre est intègre personnellement, la sanction paraîtrait trop grave à l'opinion publique.

C'est pourquoi, à propos de l'article 9 de la loi du 10 août 1922, le conseiller de Marcé a pu écrire qu'il « exagère

(1) Rapport fait au nom de la Commission des finances de la Chambre des Députés, par M. BOKANOWSKI. Session ordinaire. Séance du 24 mars 1922. Documents parlementaires, p. 462.

(2) Rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat, par M. HENRI BÉRENGER. Session ordinaire. Séance du 9 juin 1922, p. 403.

vraiment et fait figure de croquemitaine pour les petits enfants » (1).

Mais alors, en face de cette carence de sanctions, que reste-t-il de l'institution du contrôle des dépenses engagées ? Pourquoi le ministre ordonnateur se plie-t-il à la formalité du visa qui, si elle est tutélaire pour les finances publiques, n'en est pas moins une entrave à sa toute-puissance ?

C'est parce qu'implicitement, du fait même de l'existence du contrôle, tel qu'il est prévu par la loi du 10 août 1922, sa responsabilité politique se trouve précisée, donc aggravée.

SECTION III.

La responsabilité politique.

Bien que celle-ci n'y soit pas explicitement mentionnée, elle semble bien être la sanction pratique des infractions à la loi du 10 août 1922 dans la majorité des cas qui peuvent se présenter.

En quoi l'institution du contrôle des dépenses engagées, a-t-elle précisé le principe de la responsabilité politique résultant de la législation antérieure et, en particulier, de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ?

Cette institution a renforcé, d'une part, le principe de la responsabilité individuelle des ministres, d'autre part, celui de leur responsabilité collective devant les Chambres.

§ I. — LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE INDIVIDUELLE.

Nous avons vu précédemment que le contrôleur des dépenses engagées ne possédait pas en lui-même le pouvoir

(1) VICTOR DE MARCÉ : « Le contrôle des finances », tome I, ch. IV, p. 109.

de repousser définitivement une dépense, si le ministre qu'il contrôle s'obstine à vouloir l'engager. En ce cas, il doit en référer au ministre des Finances qui décidera en dernier ressort. A celui-ci appartient également la faculté d'autoriser ou de refuser le paiement d'une ordonnance, dont l'irrégularité a motivé un visa avec observation de la part du contrôleur.

Il est vraisemblable qu'en cas de désaccord prolongé entre les deux ministres, l'affaire sera tranchée en Conseil de Cabinet. Il faudra alors, suivant un mot célèbre, « ou se soumettre ou se démettre ».

Si le ministre des Finances accorde son autorisation, sa responsabilité politique devant les Chambres s'ajoutera à celle de son collègue. Cette autorisation sera, en effet, un acte personnel de sa part, dont il sera individuellement responsable, puisque sa mission consiste à assurer l'exécution du Budget en conformité des lois et règlements.

Mais la responsabilité du ministre des Finances ne saurait se substituer à celle de son collègue, car la constitution de 1875 ne lui reconnaît aucune suprématie sur ce dernier. Il y aura donc deux responsables au lieu d'un : celui qui a engagé la dépense hors crédit, et celui qui l'a autorisée.

Ainsi, le principe contenu dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 reste sauf, bien que son champ d'application soit élargi.

§ II. — LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE COLLECTIVE.

Il existe un cas où pourra être mise en jeu la responsabilité solidaire des membres du Gouvernement. Il se réalise si, « en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des

nécessités de Défense Nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts » (1).

En pareille hypothèse, il était normal que s'effacent entièrement les pouvoirs du contrôleur des dépenses engagées.

Aussi le législateur autorise-t-il le dépassement de crédits, mais sous deux conditions :

1°) Le Gouvernement ne peut le faire qu'à la suite d'une délibération spéciale du Conseil des Ministres.

2°) Il doit présenter immédiatement une demande de crédits additionnels devant les Chambres.

Celles-ci seront appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement. Mais elles pourront également refuser l'autorisation. Or, un refus dans des circonstances aussi graves sera, de la part du Parlement, l'équivalent d'un vote de défiance vis-à-vis du Gouvernement, et d'une mise en demeure de démissionner.

Depuis 1922, le législateur n'est venu apporter aucune précision au sujet des sanctions prévues par la loi sur le contrôle des dépenses engagées. Peut-être un texte serait-il intervenu en ce sens, si de graves infractions avaient été relevées à la charge des ministres.

En fait, l'institution de la loi du 10 août 1922 s'est révélée à la fois efficace et viable.

La meilleure preuve en est que les récentes mesures prises par le législateur à son égard, ont le caractère de renforcements du régime existant, plutôt que de réformes profondes.

L'examen de ces mesures sera l'objet de la deuxième partie de cet ouvrage.

(1) Loi du 10 août 1922, art. 9 § 3.

DEUXIEME PARTIE.

Le renforcement du contrôle
depuis 1930

Depuis quelque temps déjà, le législateur s'était préoccupé de réformer parallèlement les systèmes de contrôle administratif et comptable, afin de les coordonner.

Tout d'abord, la multiplication continue des divers services de l'Etat, ainsi que les retards survenus depuis la guerre, avaient attiré l'attention du Parlement sur la nécessité d'une réforme de notre comptabilité publique.

C'est pourquoi un effort considérable a été accompli en ce sens au cours de ces dernières années.

« Effort d'apurement : l'administration des finances est parvenue à fournir à la Cour des Comptes tous les comptes des comptables, jusqu'aux derniers, des exercices clos. La loi du 13 janvier 1933, complétée par le décret du 25 juin 1934, a permis en outre d'adopter une procédure qui doit conduire prochainement à une liquidation complète de l'arriéré.

» Effort de clarté : la classification traditionnelle des comptes a été abandonnée pour faire place à un classement rationnel permettant d'établir et de publier périodiquement la situation du budget et celle du Trésor.

» Effort de simplification : la réduction des périodes complémentaires, la suppression de certaines écritures peu claires ont mis un terme à une réglementation complexe, progressivement développée qui ne donnait pas un compte rendu fidèle des opérations financières de l'Etat. » (1)

Le contrôle administratif a suivi une évolution analogue.

Le contrôle, établi par la loi du 10 août 1922 auprès des

(1) Rapport au Président de la République, précédant le décret-loi du 30 octobre 1935.

ordonnateurs principaux, a été étendu aux ordonnateurs secondaires par la loi du 16 avril 1930 (article 133). Le décret devant en déterminer l'application, se fit attendre pendant plusieurs années à la suite des conclusions défavorables de l'enquête effectuée à ce propos par les services du ministère des Finances.

Le contrôle local des dépenses engagées fut pourtant réalisé par les décrets du 1^{er} septembre 1936, qui, à la suite du décret-loi du 30 octobre 1935, sont venus organiser la comptabilité administrative des ordonnateurs principaux et secondaires.

Organiser une comptabilité claire et complète n'était qu'une partie de l'œuvre qui s'imposait au législateur. De telles écritures n'ont de valeur, en effet, que dans la mesure où elles sont utilisées, où elles peuvent fournir des renseignements pour l'avenir, où elles sont contrôlées. C'est pourquoi les méthodes de travail de la Cour des Comptes, qui n'avaient pas été modifiées depuis le Premier Empire, ont été réformées. En outre, la communication mensuelle des éléments de comptabilité administrative crée désormais un lien permanent entre cette assemblée et le contrôle des dépenses engagées.

Pour exposer ces diverses réformes, nous adopterons le plan suivant.

PLAN.

CHAPITRE I^{er} : *Le contrôle local des dépenses engagées.*

CHAPITRE II : *La comptabilité administrative.*

CHAPITRE III : *Le contrôle des dépenses engagées et la Cour des Comptes.*

CHAPITRE PREMIER.

LE CONTROLE LOCAL DES DEPENSES ENGAGEES.

Une lacune reprochée à la loi du 10 août 1922 était de n'avoir créé qu'un contrôle incomplet des engagements de dépenses. L'action du contrôle ne pouvait s'exercer directement que sur les dépenses engagées sur le budget de l'Etat par les administratives centrales. Restaient en dehors d'elle, les dépenses engagées sur le même budget par les ordonnateurs secondaires chargés de gérer les crédits délégués aux services administratifs de province, comme y échappent également toutes les dépenses engagées sur les budgets de collectivités locales : départements et communes.

Le contrôle se limitait à l'apposition du visa sur l'ordonnance de délégation. Ceci était d'autant plus illogique que cette dernière est à l'ordonnateur secondaire ce que le crédit budgétaire est l'ordonnateur principal.

Enfin, les commissions financières du Parlement se plaignaient de ce que la comptabilité des dépenses engagées, telle qu'elle était instituée par le décret du 15 juin 1923, ne fournissait pas aux Chambres une base suffisamment précise pour l'examen des propositions budgétaires. Elle comprenait toujours, en effet, la totalité de crédits délégués sans les rectifications périodiques devant correspondre à l'utilisation réelle de ces crédits.

C'est pourquoi le principe d'un contrôle des ordonnateurs secondaires a été établi par l'article 133 de la loi de finances du 16 avril 1930, ainsi conçu :

« Le contrôle, institué par la loi du 10 août 1922, est éten-

du aux dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés pour ordre audit budget.

» Un règlement d'administration publique, pris sur la proposition du ministre des Finances et du ministre de l'Intérieur, déterminera les conditions d'application du présent article. »

Ce règlement devait être précédé d'une enquête dont il convient d'examiner les résultats avant d'étudier l'institution actuelle du contrôle local des dépenses engagées.

SECTION I.

Le problème de l'organisation d'un contrôle local de dépenses engagées.

Dès l'abord, plusieurs difficultés techniques se sont manifestées, qui ont amené le ministre des Finances à ordonner une enquête sur les possibilités de réalisation du principe contenu dans la loi de finances de 1930, et sur les avantages qui résulteraient de l'institution d'un contrôle local ⁽¹⁾.

§ I. — LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES.

Elles ont été mises en lumière par diverses études dont furent chargés les services compétents du ministère du budget.

Une première difficulté surgit en ce qui concerne le recrutement de 90 contrôleurs possédant, d'une part, les qua-

(1) Voir Documents parlementaires, 1932, Sénat. Session ordinaire. Annexe n° 292. Rapport fait au nom de la Commission des finances par M. MARCEL RÉGNIER, sénateur, p. 381.

lités d'autorité et de tact, d'autre part, les connaissances administratives et financières nécessaires pour une fonction aussi importante. A côté de ceux-ci, il fallait prévoir des agents d'exécution. Dans l'ensemble, il fallait compter qu'à l'époque, la dépense nécessitée par une telle organisation serait élevée à près de 15 millions de francs.

Cette difficulté préalable étant supposée résolue, d'autres se présentaient.

La plus grande diversité existe, en effet, entre les départements, tant au point de vue de la nature que de la quantité des engagements de dépenses budgétaires qui y sont effectuées. Fallait-il alors considérer tout département comme une circonscription à pourvoir d'un contrôle distinct ? Fallait-il, au contraire, innover en admettant dans ce domaine le cadre régional ?

La nécessité absolue d'adapter exactement le service à l'organisation administrative actuelle fit abandonner le projet beaucoup plus séduisant au premier abord du contrôle régional.

Une autre complication provient du nombre très élevé des engagements de dépenses et des mandats de paiement à soumettre au visa du contrôle. Cet organisme sera ainsi amené à viser annuellement plus de cent mille mandats de paiement et à se tenir en rapports constants avec de nombreux ordonnateurs secondaires, parfois répartis entre plusieurs résidences sur le territoire de sa circonscription. Le contrôleur local aura donc, de ce fait, une tâche très complexe. Il ne sera pas spécialisé et devra connaître le mécanisme des opérations afférentes à toutes les administrations de l'Etat.

Enfin, le règlement des questions litigieuses et le choix

d'une procédure expédiente en cas de refus de visa ne sont pas aussi faciles en province qu'à Paris où la centralisation des services permet d'arbitrer aisément les conflits. Or, les difficultés nées dans les départements entre un ordonnateur et le contrôleur doivent, autant que possible, pour ne pas apporter un retard préjudiciable dans le fonctionnement des services et pour ne pas surcharger les administrations centrales par une concentration excessive des affaires, trouver sur place une solution.

Pour logique et même séduisante qu'elle soit, la création d'un organisme départemental de contrôle n'en semblait donc pas moins devoir présenter de graves inconvénients. Ils n'étaient pas tels, cependant, que l'idée dût être abandonnée, si, par ailleurs, l'existence du contrôle était de nature à apporter une amélioration sensible au fonctionnement actuel des engagements de dépenses dans les départements.

§ II. — L'ENQUÊTE DE 1931 ET SES RÉSULTATS.

La question qui se posait était de savoir quels étaient le volume et la nature des opérations pour lesquelles le contrôle départemental apporterait une garantie nouvelle et efficace. Seul devait permettre d'y répondre un examen en détail et sur place des engagements de dépenses et du paiement de celles-ci.

A cet effet, une enquête fut effectuée, en 1931, auprès des fonctionnaires des services extérieurs, des ordonnateurs secondaires et des Trésoriers-payeurs généraux. Les expériences eurent lieu à Toulon et à Lille, centres de groupes de départements où est représenté l'ensemble des services administratifs.

Une enquête parallèle était faite à Paris, auprès des ad-

ministrations centrales et des contrôleurs des dépenses engagées.

Au cours de ces enquêtes, tous les divers budgets (à l'exception de celui du ministère des Finances), sur lesquels des mandats ont été émis au cours de l'exercice 1930, ont fait successivement l'objet d'un examen de détail, tant chez les comptables que chez les administrateurs. Les dépenses ont été classées par nature et par origine.

Le premier résultat fut de permettre d'évaluer assez exactement le volume des dépenses qui seraient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle local, c'est-à-dire, les dépenses pour lesquelles les ordonnateurs secondaires ont une initiative en ce qui concerne l'engagement proprement dit.

Certes, au premier abord, ce volume semblait très important, puisque le total des ordonnances de délégation, émises sur l'exercice 1930, à la date du 31 juillet 1931, s'élevait au chiffre considérable de 22 milliards 800 millions de francs.

Mais, en réalité, le dépouillement des mandats fit apparaître que sur ce total le plus grand nombre sont établis à la suite d'engagements sur lesquels l'action des ordonnateurs secondaires est inexistante :

1°) Certaines dépenses, bien qu'effectuées dans les départements, sont autorisées spécialement ou engagées dans les administrations centrales et, à ce titre, visées par les contrôleurs des dépenses engagées actuellement existants (8 milliards).

2°) Pour une masse de dépenses plus importante encore, le contrôle sur place serait inutile, parce qu'il s'agit de dépenses résultant de lois, de décrets ou de tarifs arrêtés par des textes réglementaires. Telles sont, par exemple, les dépenses de traitement ou de solde (10 milliards).

3°) Enfin, certaines dépenses, par leur caractère urgent ou leur nature, échappent à tout contrôle a priori et font l'objet de régularisations subséquentes. Tels sont les frais de déplacement, les transports de troupe, les réquisitions.

En définitive, la masse de dépenses pour lesquelles le contrôle local serait réellement efficace, se trouve ramenée à 1.100 millions de francs, soit seulement 5 % environ des paiements effectués sur délégation.

Il convient, enfin, de remarquer que ces dépenses sont réparties, inégalement sans doute, entre 90 départements, en sorte que le contrôle exercé par chacun des contrôleurs nouveaux ne porterait en moyenne que sur un volume de 12 millions de francs.

On s'est demandé alors si, parmi les dépenses susceptibles d'être contrôlées, mais qui échappent jusqu'ici à l'action des contrôleurs centraux, certaines ne pourraient leur être soumises. Il en est ainsi de celles qui font l'objet, au début de l'exercice, d'états de prévisions détaillés, ne laissant qu'une initiative très réduite aux fonctionnaires délégués.

En principe et, conformément aux textes en vigueur, les contrôleurs centraux peuvent en assurer le contrôle :

1°) Au début de l'exercice, par l'examen des états de prévisions ou autorisations d'engagement et le visa de ces documents ;

2°) Lors de la délégation de crédit, par le visa de l'ordonnance de délégation correspondante ;

3°) En cours d'exécution, par les situations d'emploi des engagements que doivent fournir périodiquement les fonctionnaires des services extérieurs ;

4°) Après exécution, par l'examen des mandats et des pièces justificatives correspondantes.

La conclusion de l'enquête était, que le contrôle des dépenses engagées pouvait être assuré par l'application pure et simple de la loi du 10 août 1922 et du décret du 15 juin 1923, à condition toutefois que les contrôleurs centraux soient mieux secondés dans leur travail matériel. Aussi le décret du 6 août 1933, s'est-il préoccupé de leur donner des collaborateurs.

Quant au contrôle local, son institution, jugée trop délicate et dispendieuse, aurait certainement été repoussée, si un décret-loi du 30 octobre 1935 n'était venu réorganiser la comptabilité administrative et confier la tenue de celle-ci, dans chaque ministère, au contrôleur des dépenses engagées.

Or, la comptabilité administrative ne présente un réel intérêt que si elle fait état des opérations effectuées non seulement à Paris, mais en province. C'est pourquoi le décret prévoyait ⁽¹⁾ que les ordonnateurs secondaires devraient eux-mêmes adresser trimestriellement aux contrôleurs des dépenses engagées un relevé de leurs écritures.

Cependant, le décret du 1^{er} septembre 1936 a étendu aux ordonnateurs secondaires le régime auquel étaient soumis les ministres, en organisant auprès d'eux un contrôle local des dépenses engagées.

SECTION II.

Le contrôle institué par le décret du 1^{er} septembre 1936.

D'après l'article 1^{er} de ce texte, « le contrôle local des dépenses engagées sur les crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés audit budget, insti-

(1) Décret-loi du 30 octobre 1935. Titre I^{er}, article 6.

tué par l'article 133 de la loi du 16 avril 1930, est confié par département ou groupe de départements à des fonctionnaires désignés par le ministre des Finances ».

A quels agents le ministre a-t-il confié le contrôle et comment fonctionne cet organisme ?

§ I. — LE CONTRÔLEUR LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES.

En 1930, les Commissions financières du Parlement préconisaient, en faveur du contrôleur local, l'établissement d'un statut semblable, toutes proportions gardées, à celui des contrôleurs centraux. Selon la Commission des finances du Sénat, ils devaient même de par leur rémunération « tenir un rang administratif au moins égal à celui des ordonnateurs secondaires dont ils auraient à contrôler les dépenses » ⁽¹⁾.

La règle générale est que seule une loi peut autoriser une création d'emploi. Or, la volonté exprimée par le législateur du 16 avril 1930 était apte à habiliter le pouvoir exécutif à y pourvoir lui-même par voie de règlement d'administration publique.

Il semble étrange, au premier abord, que le décret du 1^{er} septembre 1936 n'ait pas précisé davantage les conditions que devaient remplir les fonctionnaires susceptibles d'être désignés pour l'emploi de contrôleur local. On a vu, en effet, avec quel soin le décret du 13 décembre 1925 a fixé le statut des contrôleurs des dépenses engagées auprès des ministères.

En matière de contrôle local, ce sont des raisons d'économie qui ont milité contre toute création d'emploi nouveau. La fonction doit simplement être confiée à des fonctionnaires

(1) Documents parlementaires. Sénat, 1930, annexe n° 110, p. 225.

désignés par le ministre des Finances. Il va de soi que ce dernier devait choisir les contrôleurs locaux au sein de son administration.

Le Trésorier-Payeur Général ne pouvait se voir confier cette charge. En effet, il eut été contraire aux principes fondamentaux de notre comptabilité publique de faire contrôler par ce comptable les actes d'engagement des administrateurs. De plus, tenant déjà la comptabilité de paiement, il eut été illogique de lui confier aussi la tenue de la comptabilité d'ordonnancement, le principal intérêt de cette dualité d'écritures étant de permettre la vérification des unes par les autres.

Aussi la circulaire ministérielle du 14 décembre 1936, a-t-elle chargé du contrôle local des dépenses engagées un fonctionnaire subordonné du précédent, le *chef du service de la dépense* dans les Trésoreries générales.

Reste à savoir si cet agent aura la compétence et l'indépendance voulues pour exercer utilement le contrôle qui lui est dévolu. Seule l'expérience permettra de répondre à cette question.

Il est curieux de noter à ce propos, que si, à l'origine, le contrôleur central dépendait étroitement de l'ordonnateur principal qu'il surveillait, au contraire, le nouveau contrôleur local relève hiérarchiquement d'un comptable. Ceci marque bien le sens de l'évolution actuelle du contrôle des dépenses engagées.

§ II. — LE FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES.

Les attributions du contrôleur sont calquées assez exactement sur celles que la loi du 10 août 1922 a confiées au

contrôleur central. Comme ce dernier, il donne des avis et des visas. La comptabilité des dépenses engagées est tenue selon les règles du décret du 15 juin 1923.

Nous en indiquerons donc seulement les traits essentiels, en mettant en lumière les particularités concernant les relations du contrôleur local avec les ordonnateurs secondaires, d'une part, et, d'autre part, avec les contrôleurs centraux.

*a) Rapport du contrôleur local
avec les ordonnateurs secondaires de sa circonscription.*

Ces derniers soumettent au contrôleur local :

1°) Pour avis : les demandes de crédits délégués qu'ils désirent adresser au ministre. Le contrôleur doit recevoir d'eux, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles ⁽¹⁾.

2°) Pour visa : toutes les propositions d'engagement et tous les mandats de paiement. Afin de faciliter le contrôle, le décret du 1^{er} septembre 1936 décide que « les mandats, émis par les ordonnateurs secondaires, sont obligatoirement assignés sur les caisses des Trésoreries générales, auprès desquelles ceux-ci sont accrédités par des arrêtés interministériels. Ils sont visés par le contrôleur des dépenses engagées du département dans lequel le paiement doit être effectué. Les ordonnances directes ne peuvent être assignées que sur la Caisse centrale du Trésor Public ⁽²⁾.

*b) Rapports du contrôleur local avec les
contrôleurs centraux.*

Nous avons déjà noté qu'une des difficultés de la tâche des contrôleurs locaux résultait, non seulement de la plurali-

(1) Premier décret du 1^{er} septembre 1936, art. 2.

(2) Deuxième décret du 1^{er} septembre 1936. Titre I^{er}, art. 6.

té d'ordonnateurs secondaires qu'il doit contrôler, mais aussi du fait qu'il doit se tenir en rapport avec chacun des 18 contrôleurs des ministères dont les services fonctionnent à l'intérieur du département.

Bien qu'aucun lien hiérarchique ne réunisse ces deux catégories d'agents, les rapports entre le contrôleur local et le contrôleur central sont du même ordre que ceux qui existent entre ce dernier et le ministre des Finances.

En effet :

1^o) D'après le décret du 1^{er} septembre 1936 ⁽¹⁾, « les contrôleurs locaux adressent aux contrôleurs des dépenses engagées des ministères, de leur propre initiative ou sur la demande de ceux-ci, leur avis motivé sur les demandes de crédits émanant des services locaux, auprès desquels ils exercent leurs fonctions ».

2^o) En cas de conflit, aussi bien en matière d'engagement que d'ordonnancement, le contrôleur local doit en référer au contrôleur de l'administration centrale intéressée.

Si une proposition d'engagement de dépense lui paraît entachée d'irrégularité, le contrôleur local refuse son visa.

« En cas de désaccord persistant, il en réfère au contrôleur des dépenses engagées du ministère intéressé.

» Si le désaccord persiste entre ce contrôleur et le ministre intéressé, il ne peut être passé outre au refus de visa, que sur avis conforme du ministre des Finances, dans les conditions prévues par l'article 5, § 5, de la loi du 10 août 1922.

» Les contrôleurs locaux des dépenses engagées sont avisés sans délai de la suite donnée à leurs propositions. » ⁽²⁾

La solution est la même en matière d'ordonnancement.

(1) Premier décret du 1^{er} septembre 1936, art. 2.

(2) Premier décret du 1^{er} septembre 1936, art. 3.

« Si les mandats lui paraissent entachés d'irrégularité, le contrôleur local les vise avec observations et transmet le dossier de l'affaire au contrôleur des dépenses engagées du ministère intéressé.

» Si celui-ci maintient lesdites observations, il ne pourra être procédé au paiement des mandats ainsi visés, qu'après autorisation du ministre des Finances. » ⁽¹⁾

On peut adresser à cette organisation le reproche de créer des lenteurs susceptibles de préjudicier à la bonne marche des services publics. Ceci présenterait surtout de notables inconvénients en matière de défense nationale. C'est pourquoi, d'ores et déjà, le législateur a prévu que des règlements d'administration publique fixeront des modalités spéciales pour l'application du décret du 1^{er} septembre 1936, au contrôle des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires des départements de la Guerre, de la Marine et de l'Air.

(1) Premier décret du 1^{er} septembre 1936, article 4.

CHAPITRE II.

LA COMPTABILITE ADMINISTRATIVE.

L'organisation du contrôle local n'a pas en elle-même modifié profondément la physionomie de l'institution que nous étudions. Elle a simplement permis de renforcer l'action du contrôleur des dépenses engagées sur les ordonnateurs secondaires, tout en restant dans la ligne fixée par la loi du 10 août 1922.

Il n'en est pas de même de la nouvelle attribution que s'est vu confier le contrôleur par le décret-loi du 30 octobre 1935 : la tenue de la comptabilité administrative.

Une telle mesure ne constitue pas, cependant, une innovation dans l'histoire financière de la France. Son origine remonte à la Restauration, époque où d'ailleurs ont été instituées ou renforcées les règles fondamentales de notre comptabilité publique.

C'est, en effet, l'ordonnance du 14 septembre 1822, dont les dispositions essentielles ont été reprises dans les textes actuellement en vigueur, qui a superposé à la comptabilité de caisse, une comptabilité administrative. Les comptes de l'administration des finances et ceux des ministères devaient ainsi se vérifier les uns par les autres.

Avant d'examiner l'organisation actuelle de la comptabilité administrative, il nous faut donc étudier la formation des principes sur lesquels elle est fondée.

SECTION I.

La formation des principes fondamentaux.

Ce sont les règles de la comptabilité administrative, telles qu'elles existaient au siècle dernier, qui, rajeunies et perfectionnées, ont servi de base au législateur de 1935.

§ I. — LA COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE AU SIÈCLE DERNIER
ET SA DISPARITION.

En ce domaine, on ne peut mieux faire que de reprendre les principes posés par le Marquis d'Audiffret, rappelant les obligations faites à toute administration de tenir et de centraliser une comptabilité claire et complète.

« Ce règlement soumet tous les ordonnateurs au joug d'une seule méthode et aux procédés uniformes d'une comptabilité descriptive destinée à saisir, au moment même où elles ont pris naissance, toutes les charges du personnel et du matériel, à enchaîner en quelque sorte, par des écritures journalières, les résultats successifs de l'administration, ses ordres de travail, ses commandes de fournitures, ses décisions sur les devis, sur les marchés, sur les adjudications et sur tous les actes qui engagent le Trésor.

Des registres officiels et des formules régulières ont été prescrits aux nombreux délégués de chaque ministère pour leur faire constater, sur tous les points de la France, l'avancement graduel des différents services et tous les progrès de la dépense arrêtée, liquidée, ordonnée et payée sur les divers articles du budget.

Chacun de ces délégués extérieurs a été tenu d'adresser tous les mois, le bordereau des opérations qu'il avait constatées à la comptabilité centrale nouvellement établie dans

le sein de chaque ministère pour recueillir les résultats et les classer par branche de service, par un journal général et sur un grand-livre dont la balance présente incessamment aux yeux de tous le compte à jour et la situation complète des créanciers des ordonnateurs et des crédits ouverts sur les deux exercices courants.

Ces écritures administratives, qui servent de base aux comptes annuels publiés par les ministres, se rattachent périodiquement à celles de la comptabilité générale des finances, par des commissions réciproques, qui assurent à la fois l'exactitude des déclarations des agents qui ont délivré les mandats et de ceux qui les ont acquittés, et qui permettent de lier entre eux, par une description centrale et non interrompue, tous les faits qui intéressent la fortune publique, soit qu'ils appartiennent à l'administration des revenus, à celle des dépenses ou au service de Trésorerie. »

En fait, sous la poussée de déformations graduelles, la comptabilité des services administratifs a cessé d'être régulièrement centralisée. La règle s'est émoussée, à tel point, que bien souvent les écritures ont cessé d'être tenues à jour.

Il y a plus : le concept même de « comptabilité administrative » a perdu son sens original dans l'emploi qu'en a fait le législateur.

En effet, dans les deux décrets de 1838 et de 1862, la comptabilité administrative s'oppose à la comptabilité législative et à la comptabilité judiciaire.

La comptabilité législative a pour objet de régler les rapports de l'administration des finances avec les Chambres et de fixer les principales obligations des comptables du Trésor. En tant que concernant les règles essentielles qui s'imposent aux agents d'exécution, ce critérium était trop vague pour la distinguer à la fois de la comptabilité judiciaire, qui

fixe le pouvoir et le mode d'action du juge des comptes, et de la comptabilité administrative. Cette dernière se réduit, dans le décret, à la détermination des écritures à tenir par les ordonnateurs et les comptables, aux rapprochements à établir entre elles et avec les services centraux des ministères, aux envois de pièces justificatives. En un mot, elle concerne le côté étroitement technique des écritures *tenues* par les administrateurs et les comptables, soumis, par ailleurs, aux règles de la comptabilité législative.

Pourquoi la comptabilité administrative, a-t-elle ainsi disparu ?

L'expérience ainsi faite en a révélé le défaut : soustraite à l'autorité du ministre des Finances, cette comptabilité a échappé aux obligations de régularité, de cohésion, de clarté et d'unité dans les méthodes qui s'imposent à ce genre d'écritures.

Pendant longtemps les pouvoirs publics ne se sont pas préoccupés de la faire revivre. Sans doute estimaient-ils que la dualité de comptabilités présentait un intérêt plus théorique que pratique, ou que, du moins, les frais qu'une telle réforme auraient impliqués eussent été sans rapport avec les résultats obtenus.

Depuis plusieurs années cependant les Commissions des finances du Parlement n'étaient pas sans se plaindre de l'organisation de cette comptabilité, d'autant plus que la situation budgétaire délicate rendait particulièrement souhaitable le renforcement du contrôle financier.

§ II. — LA MISE AU POINT D'UNE ORGANISATION NOUVELLE DE LA COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE.

Cette mise au point s'avérait indispensable, si l'on voulait

éviter de retomber dans les errements qui avaient causé la disparition de la comptabilité tenue par les administrateurs.

Elle a été réalisée par deux rapports dus à M. E. Labeyrie, alors conseiller-maître à la Cour des Comptes :

a) *Le rapport de la commission de réforme de la comptabilité publique (1^{er} mars 1930).*

Ce rapport tendait à franchir une première étape vers une organisation définitive et rationnelle de la comptabilité administrative.

Pour échapper aux reproches adressés au système de 1822, cette comptabilité ne pouvait être tenue que sous la haute autorité du ministre des Finances.

Aussi, d'après le projet préconisé en 1930, les fonctions de payeur et de caissier du Trésorier-Payeur général sont dissociées, mais restent confiées à ce fonctionnaire. Il y a bien comptabilité d'ordonnancement, puisque le contrôle et la justification des opérations budgétaires sont séparés des écritures de caisse. Toutefois, ces écritures restent aux mains du caissier.

Des conceptions voisines avaient été défendues à maintes reprises, notamment par le Marquis d'Audiffret, qui proposait, dans le rapport de la Cour des Comptes sur l'année 1846, de séparer de la caisse la comptabilité justificative des dépenses.

b) *Le rapport général du 24 novembre 1933.*

Ce document propose de donner à la comptabilité administrative toute sa portée, en confiant à des contrôleurs-comptables indépendants le soin de tenir les écritures, d'effectuer le contrôle et de justifier l'exécution du budget. Les

fonctions de contrôleur-comptable sont incompatibles avec celles d'ordonnateur et de caissier.

L'organisation générale est alors la suivante : les caissiers effectuent les opérations matérielles de paiement et de recouvrement et en tiennent comptabilité, mais n'exercent plus aucun contrôle budgétaire. Ils relèvent d'une Direction générale de Caisses agissant en liaison étroite avec le Mouvement général des fonds.

Entre ceux-ci et les ordonnateurs se trouvent les contrôleurs-comptables, placés sous l'autorité d'une Direction de la Comptabilité générale qui centralise, arrête et justifie les comptes, conseille les contrôleurs-comptables dans les cas difficiles, formule ses observations aux administrations publiques, prépare le budget général et examine, enfin, toutes les propositions soumises au contreseing du ministre des Finances.

Aux termes du rapport, les attributions du contrôleur-comptable, placé auprès des ordonnateurs, sont essentielles.

« Aucun acte, engageant directement ou indirectement les finances de l'Etat, engagement de dépense ou ordre de recouvrement ou de paiement ne sera valable s'il ne porte, en même temps que la signature de l'administrateur, celle du contrôleur-comptable qualifié.

» Celui-ci portera en compte, soit dans sa comptabilité d'engagement, soit dans celle d'exécution, toutes les sommes représentant des engagements, des recettes ou des dépenses qu'il aura admises par son visa. Les contrôleurs-comptables, accrédités auprès des ordonnateurs secondaires, transmettront à leurs collègues, accrédités auprès des ordonnateurs principaux, en même temps qu'à la Direction de la Comptabilité générale, les extraits périodiques de leur comptabilité, de façon que les contrôleurs-comptables de

chaque ministère puissent suivre continuellement, ainsi que le ministre intéressé, la situation comptable de l'ensemble du département ministériel. »

SECTION II.

L'institution du décret-loi du 30 octobre 1935 et du décret du 1^{er} septembre 1936.

L'idée de confier la tenue de la comptabilité administrative à un agent qui ne soit ni ordonnateur ni comptable, a été retenue par le décret-loi du 30 octobre 1935. C'est le contrôleur des dépenses engagées qui s'est vu désigner pour cette fonction.

Par ce texte, la compétence du contrôleur central a donc été élargie, tandis que le décret du 1^{er} septembre 1936 organisait sur des bases nouvelles la comptabilité administrative locale et perfectionnait le mode de centralisation des écritures comptables.

§ I. — L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DU CONTRÔLEUR DES DÉPENSES ENGAGÉES.

(Décret-loi du 30 octobre 1935.)

Le décret-loi du 30 octobre 1935 a élargi la compétence du contrôleur des dépenses engagées, en lui confiant de nouvelles attributions comptables, d'une part, et en étendant son pouvoir consultatif, d'autre part.

a) L'extension des attributions comptables.

Le fait d'avoir confié la tenue de la comptabilité administrative au contrôleur des dépenses engagées n'a pas été

sans accroître considérablement l'importance du rôle joué par cet agent en matière de contrôle budgétaire. La dénomination même de « contrôleur des dépenses engagées » qui, répondait parfaitement aux attributions confiées à ce fonctionnaire par la loi du 10 août 1922, semble maintenant trop étroite pour le définir. Son rôle ne se limite plus aujourd'hui, en effet, à empêcher les engagements des dépenses au delà des crédits ouverts par la loi de finances.

D'après l'article 2 du décret-loi :

« La comptabilité administrative s'applique :

» A toutes les recettes autres que les recettes fiscales et domaniales.

» A toutes les dépenses soumises à la procédure de l'engagement et de l'ordonnancement, qu'elles soient imputées au budget ou à un compte spécial du Trésor.

» Elle embrasse :

» En recettes : l'enregistrement des titres de recettes ou ordres de versement émis par les services gestionnaires des administrations centrales et par les ordonnateurs secondaires.

» En dépenses, l'enregistrement de tous les actes, par lesquels les ordonnateurs principaux et secondaires engagent des dépenses publiques ou en ordonnent le **paiement.** »

Les fonctions du contrôleur sont loin, d'ailleurs, de se borner à un rôle purement automatique d'enregistrement. L'article 4 du décret-loi, prévoit que « les contrôleurs des dépenses engagées, chefs de la comptabilité administrative, tout en conservant les fonctions de contrôle qui leur sont dévolues par les lois en vigueur ont, en outre, mission d'attirer l'attention des comités de contrôle financier sur tous les actes administratifs qui méritent un examen financier approfondi ».

b) L'extension des attributions consultatives.

Les missions de contrôle, définies par les articles 150 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911, sont désormais dévolues à des comités de contrôle financier travaillant, à la demande du ministre des Finances ou des ministres intéressés, en liaison étroite avec le contrôleur des dépenses engagées.

Dans chaque département ministériel, il existe un comité de deux ou quatre membres nommés par décret contresigné par le ministre des Finances. Ils sont choisis, « par moitié, d'une part, parmi les magistrats de la Cour des Comptes ou les membres de l'Inspection générale des finances, d'autre part, après avis de leur ministre respectif, parmi les contrôleurs généraux et inspecteurs généraux des administrations intéressées ou, à leur défaut, des personnalités possédant une compétence administrative et technique particulière et occupant, d'ores et déjà, un emploi à la nomination du Gouvernement.

« Le contrôleur des dépenses engagées est membre de droit du comité, avec voix consultative. » ⁽¹⁾ C'est ce dernier qui forme d'ailleurs l'élément fixe du contrôle, car les autres membres du comité sont nommés pour une période limitée à un an et leur mission n'est pas renouvelable plus de trois années successives.

C'est parmi la première catégorie de membres qu'est choisi le président de chaque comité. Celui-ci joue un rôle prépondérant. Il dirige en effet les travaux de son comité et en est responsable devant le ministre intéressé et le ministre des Finances. Par ailleurs, les présidents se réunissent en conférence, au moins chaque trimestre, sur la convoca-

(1) Décret-loi du 30 octobre 1935. Titre II, art. 9.

tion et sous la présidence de ce dernier qui coordonne l'ensemble de leurs travaux.

Cette conférence trimestrielle des présidents n'est pas sans analogie avec la commission permanente des dépenses engagées, instituée par le décret du 30 septembre 1922.

Il y a, d'ailleurs, un certain parallélisme entre les attributions consultatives du contrôleur des dépenses engagées ⁽¹⁾ et celle du comité de contrôle financier. Ce dernier examine en effet les mesures pour lesquelles la loi de 1922 a déjà prévu un avis préalable du contrôleur. Si ce dernier hésite sur la solution à adopter, il soumettra le cas au comité de contrôle qui pourra le conseiller utilement. L'avis rédigé en commun n'en aura que plus d'autorité.

Au sein de cet organisme, le contrôleur doit connaître diverses questions et donner son opinion sur divers points qui ne lui étaient pas soumis par la législation antérieure. En effet, le comité de contrôle a pour mission de veiller à l'observation des lois et décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services. Mais, en outre, « il signale les abus, les erreurs et les fautes, recherche les économies à réaliser et propose les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel auprès duquel il exerce sa mission. » ⁽²⁾

C'est dans ce sens que l'on peut dire que le décret-loi du 30 octobre 1935 a étendu la compétence consultative du contrôleur des dépenses engagées.

(1) Voir loi du 10 août 1922, art. 4 et décret-loi du 30 oct. 1935, art. 12.

(2) Décret-loi du 30 octobre 1935, art. 15.

§ II. — LA COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE LOCALE
ET LA CENTRALISATION DES ÉCRITURES.

(Décret du 1^{er} septembre 1936.)

Les comptabilités locales, les comptabilités centrales et la comptabilité générale de l'Etat doivent jouer effectivement les unes avec les autres et permettre d'atteindre, dans des conditions satisfaisantes, les deux buts de toute comptabilité : fournir des renseignements et exercer un contrôle.

a) *La comptabilité locale.*

Comme les contrôleurs centraux, les contrôleurs locaux tiennent la comptabilité administrative des recettes et des dépenses des différents services de l'Etat.

En effet, le second décret du 1^{er} septembre 1936 précise les conditions dans lesquelles sera tenue cette comptabilité.

Rappelant le principe absolu de la double signature, par application duquel aucun ordre de paiement ne peut être exécuté, s'il ne porte la signature d'un ordonnateur et celle d'un représentant du ministre des Finances, il l'étend aux ordres de recettes, autres que les recettes fiscales, domaniales ou assimilées.

Le contrôleur exerce donc les fonctions de payeur. Son visa transforme le titre de paiement émis par l'ordonnateur en un chèque sur le Trésor. Il rend également recouvrable le titre de recettes.

Pour toutes les recettes qu'ils ont mission d'enregistrer dans leur comptabilité, les contrôleurs veillent à la conservation des droits de l'Etat. « A cet effet, ils provoquent, s'il y a lieu, l'établissement par les administrateurs, des titres de perception. Si l'administrateur s'y refuse, le contrô-

leur local saisit le contrôleur des dépenses engagées du ministère intéressé ; en cas de désaccord persistant, ce dernier adresse un rapport motivé au ministre des Finances. » ⁽¹⁾

b) *La comptabilité centrale des ministères.*

D'après le décret-loi du 30 octobre 1935, cette comptabilité embrasse les opérations effectuées, non seulement par l'ordonnateur principal, mais encore par les ordonnateurs secondaires.

Ces derniers doivent adresser chaque trimestre aux contrôleurs centraux, « le relevé général des titres de recettes qu'ils ont émis, des engagements de dépenses qu'ils ont contractés et des mandats qu'ils ont délivrés » ⁽²⁾. Chaque contrôleur central incorpore ces relevés dans ses propres écritures et forme une récapitulation générale qui est adressée au ministre des Finances.

Le décret du 1^{er} septembre 1936 est venu renforcer encore la centralisation des écritures. En effet, d'après ce texte, les contrôleurs locaux doivent transmettre mensuellement à chacun des contrôleurs centraux le relevé détaillé des opérations effectuées pour le budget du ministère. Ce relevé, certifié conforme par les administrateurs et par le Trésorier-Payeur général, est accompagné des pièces justificatives.

Chaque mois également les contrôleurs centraux reçoivent du *chef du service centralisateur des opérations de caisse du Trésor*, le montant par chapitre des dépenses qu'il a payées, et qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles d'ordonnement préalable.

(1) Deuxième décret du 1^{er} septembre 1936, art. 7.

(2) Décret-loi du 30 octobre 1935, art. 6.

c) *La comptabilité générale de l'Etat.*

La comptabilité générale de l'Etat reçoit, des contrôleurs centraux, les relevés de tous les ministères et établit la situation complète des opérations effectuées. Elle ne reçoit pas toutefois les justifications de la recette et de la dépense.

Cette centralisation entre les mains du ministre des Finances n'a lieu qu'en fin d'exercice. Il ne saurait, d'ailleurs, en être autrement, sous peine de donner une vue incomplète, donc erronée, de la situation budgétaire.

Toutefois, l'exécution du budget peut être suivie maintenant presque au jour le jour, du fait des relations établies par le décret du 1^{er} septembre 1936 entre le contrôle des dépenses engagées et la Cour des Comptes.

CHAPITRE III.

**LE CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES
ET LA COUR DES COMPTES.**

Nous avons déjà noté ⁽¹⁾ combien plus rigoureux était le contrôle exercé par la Cour des Comptes sur les opérations des comptables que sur celles des ordonnateurs.

Cette différence s'explique historiquement par les origines de ce tribunal.

Issu du « Bureau de comptabilité », créé par l'Assemblée Nationale en 1791, celui-ci devint lui-même, quelque temps plus tard, la « Commission de la Comptabilité Nationale ».

« L'Empire, écrit M. Joseph Caillaux ⁽²⁾, devait reprendre cette conception, excellente dans son principe, encore fruste dans son application, en la façonnant, en la précisant, en la faisant, comme de tant d'instruments analogues, un durable monument législatif, mais aussi en l'adaptant étroitement à son système, en l'appauvrissant sous un fastueux décor, en lui infligeant sa marque propre. En somme, il ne devait conserver du rouage perfectionné et agrandi, que ce qui concerne le comptable, agent d'exécution passif presque automatique, et en libérer l'administrateur dont il lui plaisait ainsi une fois de plus de consacrer l'omnipotence.

» En effet, la loi du 16 septembre 1807, précédée d'un décret du 13 juillet 1804, transforme la comptabilité nationale en une grande Cour de justice, dont les membres jouissent de plus hautes prérogatives de la magistrature impériale.

(1) Voir Introduction.

(2) Documents parlementaires, 1914, annexe n° 3390. Chambre des Députés, p. 24 sq.

» A quoi bon ce magnifique appareil, puisqu'il dissimulait un affaiblissement de pouvoirs, puisqu'au lieu de connaître désormais des actes de l'ordonnateur, vis-à-vis de qui tant d'indépendance et de considération se fussent mieux expliquées, la juridiction nouvelle devait limiter ses sentences à ceux du comptable à l'égard duquel il semble qu'un contrôle plus modeste eut peut-être suffi. »

Avec l'institution du contrôle des dépenses engagées, réalisant pour la première fois un contrôle permanent et efficace des administrateurs, devait se poser la question des rapports entre cet organisme et la Cour des Comptes.

Les renseignements fournis par les contrôleurs sont en effet du plus grand intérêt pour cette dernière, qui a pour mission de contrôler les dépenses après la phase du paiement. Or, le paiement n'est que la suite logique de l'engagement et de l'ordonnancement qui sont du ressort du contrôleur.

Par ailleurs, une conception s'est fait jour, qui tendait à réaliser la fusion entre les deux institutions.

Bien qu'elle n'ait pas abouti jusqu'à ce jour, il nous faut en examiner les manifestations, avant d'étudier les relations établies récemment entre la Cour des Comptes et le contrôle des dépenses engagées.

SECTION I.

Projets tendant à confier le contrôle préventif à la Cour des Comptes.

L'idée de mêler la Cour des Comptes au contrôle des dépenses engagées est déjà ancienne.

Elle est surtout fondée sur l'exemple de l'Italie. La Cour des Comptes italienne exerce, en plus du contrôle « a posteriori », un certain contrôle concomittant à l'exercice.

Toutefois, c'est à tort que certains auteurs croient que cette assemblée joue le rôle assigné en France au contrôle des dépenses engagées. Ce contrôle est, comme chez nous, exercé dans les ministères par les chefs de comptabilité, nommés, d'accord avec le ministre intéressé, par le ministre des Finances ⁽¹⁾. Ce dernier parvient, par ce procédé, à maintenir sa propre comptabilité en concordance avec celle des autres départements.

Quant au contrôle exercé par la Cour des Comptes, il n'est pas limité aux actes de nature strictement financière. Son rôle est beaucoup plus vaste et s'étend à tous les décrets royaux, quel qu'en soit l'objet.

En matière d'engagement, seuls les actes mettant en jeu une somme de plus de 20.000 liras lui sont présentés. Le refus de visa n'est pas prohibitif. Si le gouvernement insiste, la Cour enregistre, avec réserve (*viso con riserva*), et le Parlement est saisi de l'acte contesté.

En matière d'ordonnancement, le contrôle de la Cour présente des analogies avec lui qu'exerce, en France, le Mouvement général des Fonds. Son refus de visa, en cas de dépassement ou d'absence de crédits, est prohibitif.

Stourm se montrait très partisan d'un tel système. Seule, pour lui, la Cour des Comptes est capable d'empêcher les dépassements de crédits. « Si jamais ils trouvent leur maître, ils ne le trouveront que là ; en dehors de la Cour des Comptes, ce ne sont que palliatifs ou combinaisons inquiétantes. » ⁽²⁾

(1) Décret royal du 18 novembre 1823.

(2) STOURM : « Le Budget », 5^{me} édition, p. 521.

La proposition de loi Géo Gérald ⁽¹⁾, du 25 mars 1920, s'inspire de la même idée :

« Une section spéciale de la Cour des Comptes déterminera l'utilité de chaque dépense nouvelle et fixera le montant du crédit à lui consacrer. Le Parlement votera et sanctionnera la décision de la Cour. En cas de refus, la Cour devra statuer à nouveau. Le Conseil d'Etat jugera en dernier ressort. La Cour surveillera l'emploi des crédits votés et contrôlera la gestion de la fortune publique. »

Mais la loi du 10 août 1922, nous l'avons vu, a suivi une autre voie. A part la communication qui leur est faite des rapports annuels établis par les contrôleurs des dépenses engagées, la Cour est restée étrangère au contrôle.

Plus récemment, la proposition déposée par le Sénateur Maulion le 10 décembre 1934 ⁽²⁾, a repris, en le faisant entrer dans un large plan de réforme de la comptabilité publique, le projet de confier le contrôle préventif à la Cour.

D'après ce texte, la Cour des Comptes est chargée du contrôle et de la comptabilité des recettes et des dépenses publiques. Aucun acte portant engagement financier, aucun titre de recette, aucune ordonnance ou mandat de paiement n'est valable, s'il n'est revêtu de la double signature d'un ordonnateur et d'un représentant de la Cour des Comptes. Cette dernière aurait une autorité d'autant plus grande, que le projet la place sous l'autorité du Président du Conseil.

Les délégués de la Cour auprès des départements ministériels et ordonnateurs secondaires « exercent les attributions assignées par les lois et règlements en vigueur aux

(1) Documents parlementaires, 1920. Chambre des Députés, n° 620, p. 596.

(2) Etude sur la réforme du contrôle financier et de la Cour des Comptes, présentée à la Commission de réforme de l'Etat du Sénat, par M. MAULION.

contrôleurs des dépenses engagées et aux comptables publics ».

Au premier abord, ce régime de contrôle administratif confié à la Cour, se présente sous un jour favorable, si l'on remarque la haute compétence, l'indépendance et le prestige des membres de ce tribunal, ainsi que tous les puissants moyens d'information dont il dispose, puisque tous les comptes des comptables doivent lui être soumis.

Pourquoi dès lors attendre la fin de l'exercice pour lui soumettre les actes, et ne pas lui permettre de dévoiler l'irrégularité avant qu'elle soit commise ? Pourquoi, en un mot, ne pas lui donner un contrôle préventif au lieu d'un simple contrôle postérieur ?

Une telle conception n'a cessé toutefois d'être critiquée vivement par la majorité des auteurs ⁽¹⁾. Certains reproches ne semblent pas d'ailleurs très décisifs.

Ainsi celui de violer l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, a pu aussi bien être adressé à toute institution visant à limiter les initiatives ministérielles en matière de dépenses.

Il en est de même du reproche d'être contraire au principe de la séparation des fonctions d'administrateur et de celles de juge. En effet, la Cour des Comptes, comme le Conseil d'Etat, n'a pas uniquement le caractère de tribunal.

Le meilleur des arguments, semble-t-il, est que la Cour elle-même, bien que s'élevant souvent contre les agissements des ordonnateurs, ne désire pas se voir confier le contrôle préventif. « Si l'on attribue à la Cour des Comptes le contrôle préventif des engagements, disait un avocat général près cette

(1) Voir en particulier : CHARIL DE VILLANFRAY : Thèse, Rennes, 1913, p. 155.

Cour ⁽¹⁾, on détruit, par là même, son contrôle postérieur. » Car elle se trouvera engagée par ses propres décisions et ne pourra accomplir, avec la même sérénité, la mission pour laquelle elle a été créée.

Le fait de maintenir la séparation entre les deux organismes n'implique pas cependant que l'un doive ignorer l'autre, ce qui serait absurde, car leurs deux actions se complètent. Leur coordination s'imposait donc.

SECTION II.

La coordination des contrôles administratif et comptable.

Cette coordination a été réalisée par deux sortes de mesures :

— l'institution, à la Cour des Comptes, d'un comité supérieur de contrôle ;

— la communication mensuelle des éléments de comptabilité administrative par les contrôleurs des dépenses engagées.

§ I. — LE COMITÉ SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE.

(Loi du 13 août 1936, art. 21 et 22.)

Les comités de contrôle financier, institués dans chaque ministère par le décret-loi du 30 octobre 1935, et comprenant, comme membre de droit, le contrôleur des dépenses engagées, n'avaient aucun contact avec la Cour des Comptes.

Ce contact a été établi par la loi du 13 août 1936 qui, dans ses articles 21 et 22, a établi, au sein de la Cour des Comptes, un comité supérieur de contrôle.

(1) Cité par CHARIL DE VILLANFRAY, op. cit., p. 156.

L'idée de créer un tel organisme n'était pas nouvelle. C'est l'aboutissement d'un projet de loi déposé à la Chambre le 15 janvier 1914, par le ministre des Finances, qui était alors M. Joseph Caillaux ⁽¹⁾.

Dans sa proposition de loi du 10 décembre 1934, M. Maution s'en inspirait au point de reprendre, dans ses propres termes, le texte Caillaux.

D'après l'article 22 de la loi, « le comité supérieur a pour mission de coordonner l'action des comités institués par l'article 8 du décret du 30 octobre 1935 et de préparer le rapport annuel ».

A l'occasion de l'examen de ce texte, M. Abel Gardey a fait, le 13 août 1936, au Sénat, au nom de la Commission des finances, les observations suivantes :

« ...Quant à la Cour des Comptes, elle continuera, comme par le passé, à exercer sa haute juridiction sur les comptes des comptables.

» Son comité supérieur remplira une mission permanente de contrôle, mais sans intervenir directement dans le fonctionnement des services. Les examens sur place ne devront jamais avoir le caractère d'une inspection. Le comité supérieur coordonnera l'action des comités spéciaux de contrôle financier, mais ne pourra se substituer à eux. » ⁽²⁾

Donc, depuis la loi du 13 août 1936, par l'intermédiaire des comités spéciaux et du comité supérieur, des rapports ont été établis entre le contrôle des dépenses engagées et la Cour.

Le décret du 1^{er} septembre 1936 a institué des relations directes entre ces deux organismes.

(1) Documents parlementaires, 1914. Chambre des Députés. Annexe n° 3390, p. 24 sq.

(2) Séance du 13 août 1936. Sénat. Débats parlementaires, p. 1313.

§ II. — LES COMMUNICATIONS MENSUELLES DES CONTRÔLEURS
ET LE NOUVEAU RÔLE DE LA COUR.

(Décret du 1^{er} septembre 1936.)

D'après le décret du 1^{er} septembre 1936, la Cour des Comptes a pour mission d'exercer un nouveau contrôle et de déclarer les conformités.

« A cet effet, elle enregistre et centralise les éléments de comptabilité qui lui sont transmis mensuellement par les contrôleurs des dépenses engagées. » (1)

a) *L'examen des comptes.*

Le contrôle exercé par la Cour sur les ordonnateurs, au moyen de la comptabilité administrative, est permanent.

Le travail de cette assemblée est de vérifier et de contrôler la comptabilité administrative produite pour chaque ministère par le contrôleur des dépenses engagées.

L'ensemble des dispositions adoptées par le décret permet d'effectuer un examen à la fois rationnel, rapide et précis. Les comptes sont en effet présentés par ministère et non par comptable, ce qui conduit à l'examen méthodique de toutes les opérations de même nature. La comptabilité budgétaire est détachée des opérations de Trésorerie, qui en retardaient la production.

Le rattachement des pièces justificatives, retenues au moment du visa, aux ordonnances et aux mandats classés d'après la date du paiement, est supprimé. De plus, les relevés dont la Cour est saisie mensuellement, sont accompagnés de toutes pièces justificatives ; aussi les éléments de contrôle sont produits avec le maximum de célérité.

(1) Décret du 1^{er} septembre 1936, art. 20.

Enfin, les justifications ne dépendent plus aussi étroitement des nomenclatures dressés par les ministres. En cas d'omission ou d'insuffisance dans ces nomenclatures, la nature des pièces justificatives du mandatement est établie par assimilation. En outre, les magistrats de la Cour peuvent obtenir copie ou prendre connaissance sur place de toutes les autres pièces ayant préparé et réalisé la dépense et la recette. Celles-ci doivent être conservées et tenues à leur disposition.

b) *Les déclarations de conformité.*

Les divers examens auxquels se livre la Cour des Comptes, lui permettent :

1°) de comparer les résultats des éléments de comptabilité administrative, qu'elle centralise avec ceux de la comptabilité générale administrative, tenue au Ministère des Finances ;

2°) de s'assurer chaque année que les comptabilités des agents soumis à sa juridiction ont été régulièrement arrêtées, et que leurs résultats ont été exactement repris dans le compte général de l'administration des finances.

Ainsi, les déclarations générales d'année et d'exercice ont pour but de constater l'accord de deux séries d'écritures, tenues indépendamment les unes des autres.

Elles réalisent le rapprochement des résultats de la comptabilité administrative à ceux de la comptabilité en deniers.

APPENDICE.

DU CONTROLE PREVENTIF DES DEPENSES PUBLIQUES, ENGAGEES SUR DES BUDGETS AUTRES QUE CELUI DE L'ETAT.

Le contrôle institué par la loi du 10 août 1922 et les textes postérieurs, tel que nous l'avons décrit, ne concerne que les dépenses engagées sur les « crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés audit budget ».

Quid de celles engagées sur les autres budgets et, en particulier, sur ceux des offices, des établissements autonomes de l'Etat et des collectivités locales ?

SECTION I.

Le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'Etat.

Il y a lieu de rappeler ici la création, par le décret-loi du 25 octobre 1935, d'un contrôle financier de ces organismes.

Depuis la guerre, leur nombre a sensiblement augmenté. Par ailleurs, ils sont appelés à gérer des ressources d'un montant d'autant plus élevé, que certains d'entre eux ont été très souvent amenés à intervenir dans la gestion d'établissements annexes relativement importants.

Le Parlement s'était prononcé à plusieurs reprises pour le renforcement du contrôle de l'administration des finances sur les divers offices ou établissements autonomes. Ainsi fut voté notamment le texte de l'article 79 de la loi du 28 février 1933, qui soumet obligatoirement, à l'approbation du ministre des Finances, tous les budgets de ces organismes.

Mais le contrôle était exercé auprès d'eux, soit par des contrôleurs financiers, spécialement désignés à cet effet, soit, dans certains cas, par les contrôleurs des dépenses engagées eux-mêmes. Or, les uns et les autres ont des pouvoirs différents et la notion du contrôle des dépenses engagées est à la fois trop stricte pour des établissements industriels et trop limitée quant au champ des investigations.

L'organisation du contrôle manquait en outre complètement d'unité. Les contrôleurs étaient recrutés et rémunérés dans des conditions différentes et souvent sans statut régulier. Il y a plus, les pouvoirs de chacun d'eux variaient souvent d'un établissement à l'autre, même lorsqu'il s'agissait de services ayant des attributions analogues.

Pour remédier à ces inconvénients, le décret du 25 octobre 1935 a créé dix emplois de contrôleurs financiers. Ceux-ci sont recrutés sur une base plus large que les contrôleurs des dépenses engagées auprès des ministres. Ils ne proviennent pas tous de l'administration des finances. Toutefois, ils sont nommés par le ministre des Finances et placés sous sa seule autorité.

Un contrôleur financier est placé auprès de chaque office ou établissement public autonome de l'Etat. Mais le même contrôleur peut avoir dans ses attributions le contrôle de plusieurs organismes, poursuivant des buts analogues ou connexes.

La compétence de cet agent s'étend à toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière directe ou indirecte.

On voit qu'en somme, cette institution présente de grandes analogies avec le contrôle des dépenses engagées ⁽¹⁾.

SECTION II.

Le contrôle des engagements de dépenses auprès des collectivités locales.

Le contrôle des dépenses engagées, organisé dans les départements par le décret du 1^{er} septembre 1936, ne porte, rappelons-le, que sur les dépenses effectuées en province sur les crédits délégués du Budget par les ordonnateurs secondaires.

Le contrôleur local n'a aucune action sur les dépenses départementales et communales.

§ I. — LE DÉPARTEMENT.

Le préfet, agent de l'Etat et ordonnateur secondaire, est également agent du département et ordonnateur principal.

A cet effet, le préfet a pour mission d'engager, de liquider et de mandater les dépenses du département. Il est astreint, de ce chef, à la tenue d'un certain nombre de livres.

Il en résulte déjà un contrôle, en quelque sorte automatique, que ce fonctionnaire exerce sur lui-même au moyen de sa propre comptabilité. Généralement, les documents qu'il

(1) Voir à ce sujet les textes des deux décrets du 19 juin 1937 fixant les attributions du contrôleur financier de la caisse intercoloniale des retraites et de celui de l'Office national de la propriété industrielle.

tient à jour sont suffisants pour lui donner une vue claire et complète de sa gestion financière ; il sait à tout moment où il en est et où il va. Les irrégularités qu'il pourrait commettre, ne sauraient être effectuées, a priori, que sciemment.

D'ailleurs, en cours d'exécution du budget, le préfet est soumis à différents contrôles, exercés par le Trésorier-Payeur général, la commission départementale, l'inspection générale des services administratifs du ministère de l'Intérieur.

Cependant, tous ces modes de contrôle présentent le plus souvent l'inconvénient de ne pas être *préventifs*. On ne trouve point, en effet, dans le cadre du département, à l'égard de la gestion financière du préfet, l'équivalent du contrôle des dépenses engagées, qui, seul, constitue une prévention efficace contre des abus possibles.

On ne s'est guère préoccupé jusqu'ici d'en étendre l'institution à cette collectivité.

Il est vrai que la gestion des finances départementales a donné lieu à moins de critiques que celle des finances communales.

§ II. — LA COMMUNE.

Pas plus qu'auprès du préfet, il n'existe de contrôle des dépenses engagées auprès des municipalités.

Il faut dire d'ailleurs que cette lacune est en partie comblée, par le fait que le contrôle « a posteriori », exercé sur la comptabilité du maire, est assorti de graves sanctions.

Mises en jeu, suivant le cas, par le préfet, le ministre de l'Intérieur ou le chef de l'Etat, les sanctions administratives consistent dans la suspension ou la révocation.

Il se produit également, qu'à l'encontre des principes de l'irresponsabilité pécuniaire de l'ordonnateur et de la res-

ponsabilité pécuniaire du comptable, le maire puisse être atteint dans son patrimoine personnel. C'est le cas, exceptionnel d'ailleurs, où cet agent peut être considéré comme gestionnaire de fait. Sa responsabilité est alors évoquée devant la Cour des Comptes qui l'assimile à un comptable de fait.

Néanmoins, il est apparu qu'il y avait lieu d'apporter, dans l'organisation financière communale, tout au moins dans celle des grandes villes, certains correctifs de contrôle et de comptabilité, qui permettraient aux municipalités de se rendre parfaitement compte de leur gestion financière.

Cette tendance s'est accusée davantage, lorsque des éléments d'ordre économique, résultant des embarras financiers de l'après-guerre, puis de la crise, sont venus troubler la situation budgétaire de nos grandes cités. Il convient d'ajouter à ces causes l'intervention municipale dans de multiples opérations industrielles ou commerciales.

De telles considérations ont déjà inspiré la proposition de loi suivante, déposée le 7 novembre 1922, par M. Bussat, député :

« Art. 1^{er}. — Il est institué dans les villes, dont le budget est supérieur à 100 millions, un service de comptabilité et de contrôle de dépenses engagées.

» Art. 2. — L'organisation de chaque contrôle est fixée par décret rendu sur la proposition des ministres des Finances et de l'Intérieur, après accord avec les municipalités intéressées. » (1)

Cette proposition n'a jamais abouti. Il est d'ailleurs im-

(1) J. O. Documents parlementaires. Chambre des Députés, 1922, n° 5021.

possible de ne pas prendre en considération les difficultés auxquelles se heurterait une telle mesure.

Tout d'abord, les municipalités intéressées, jalouses de leur autonomie, ne seraient pas sans protester contre une pareille aggravation de la tutelle administrative exercée par le pouvoir central.

De plus, on verra s'élever à ce propos, et à un degré aussi aigu, toutes les controverses que nous avons déjà rencontrées au sujet du contrôleur près les ministres ou les ordonnateurs secondaires. Comment recruter les contrôleurs en question ? Quel rang leur donner, pour qu'ils puissent avantageusement tenir tête aux élus de la cité ?

Ces derniers ne manqueront pas enfin de faire valoir l'incidence, sur le budget de la ville, du traitement de ce fonctionnaire (1).

Allant à l'encontre de cette opinion, le législateur a peut-être ouvert la voie à de nouvelles réformes par le décret-loi du 30 juillet 1937.

§ III. — LE DÉPARTEMENT DE LA SEINE ET LA VILLE DE PARIS.

Ces collectivités présentent, dans la vie de la Nation, une importance telle que le législateur les a constamment dotées d'un régime d'exception.

Par ailleurs, l'effort tout spécial accompli en leur faveur par le Trésor, au cours de juin-juillet 1937, a été l'occasion des mesures prises par le décret-loi du 30 juillet 1937.

En vertu de ce texte :

(1) Effectivement, ces arguments sont à peu près ceux qu'a invoqués M. Robert Bos, conseiller municipal de Paris, à propos du décret-loi du 30 juillet 1937 (v. Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris, 6 août 1937. Question écrite n° 789).

« Il est institué à la préfecture de la Seine et à la préfecture de police, un contrôle des dépenses engagées du département de la Seine de la ville de Paris, dans des conditions analogues à celles établies par la loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées dans les ministères.

» Un décret, pris sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances, déterminera les conditions dans lesquelles ce contrôle sera organisé.

» Le contrôleur des dépenses engagées près la préfecture de la Seine et la préfecture de police sera désigné par décret rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur. » ⁽¹⁾

Dans le rapport préliminaire au chef de l'Etat, les auteurs du décret-loi ont pris soin d'apporter certaines précisions sur la portée du nouveau contrôle. « Il ne saurait s'agir d'ailleurs, déclarent-ils, de restreindre les droits et l'autonomie des assemblées délibérantes, toujours libres de prendre, au cours de leur délibération, telle décision de leur choix, mais de porter plus de lumière sur la gestion de sommes particulièrement importantes, prélevées sur l'économie d'une des plus riches régions de la collectivité nationale. »

Il s'agit là, en somme, d'un simple « organe de renseignement », assez timide encore et semblable au contrôle des dépenses engagées dans les ministères, lors de son institution en 1890.

Il n'est pas interdit de penser que, dans l'avenir, une évolution analogue pourrait être aussi observée.

(1) Décret-loi du 30 juillet 1937, art. 2.

CONCLUSION.

Beaucoup de critiques ont été adressées au système de contrôle, organisé par la loi du 10 août 1922.

Il est évidemment regrettable que subsistent des procédés, tels que celui des avances à régulariser, qui permettent de laisser passer les infractions budgétaires les plus flagrantes.

On peut déplorer également que les sanctions, prévues par la loi, soient inapplicables dans la pratique.

Il n'en est pas moins vrai que l'institution a fait ses preuves. Limitée à l'origine aux dépenses effectuées dans les ministères, le meilleur témoignage en faveur de son efficacité est son extension à celles engagées par les ordonnateurs secondaires, enfin, par les représentants de collectivités autres que l'Etat.

Quant aux mesures prises par le décret-loi du 30 octobre 1935 et le décret du 1^{er} septembre 1936, il n'est pas encore possible, à l'heure où nous écrivons ces lignes, d'en juger les effets.

La comptabilité administrative, tenue par les contrôleurs des dépenses engagées, donnera-t-elle les résultats escomptés par le législateur ? La Cour des Comptes, saisie mensuellement des éléments de cette comptabilité, accompa-

gnés des pièces justificatives, travaillera-t-elle plus vite ? Sera-t-elle ainsi en mesure d'adresser en temps utile au Gouvernement les observations et les critiques formulées à la suite de l'examen des opérations ?

Voilà autant de questions auxquelles, dans un avenir plus ou moins proche, il sera sans doute permis de répondre.

Toutefois, dès maintenant, il est loisible de constater combien les textes récents ont augmenté l'importance du contrôleur des dépenses engagées, qui est devenu la cheville ouvrière du nouveau contrôle administratif.

A tel point, que son appellation même semble trop étroite pour le définir aujourd'hui. Quoiqu'indépendant de la Cour des Comptes, cet agent est bien à présent le « contrôleur-comptable », défini dans le projet de loi de M. Maulion.

En effet, le principe absolu de la double signature, en vertu duquel aucun ordre de paiement ne peut être exécuté s'il ne porte la signature d'un ordonnateur et celle d'un contrôleur, a été étendu aux ordres de recettes, autres que domaniales, fiscales ou assimilées.

En somme, le contrôleur exerce les fonctions de payeur réunies, auparavant, à celles de caissier. Le comptable tend ainsi à se confiner dans les opérations matérielles du manie-ment des deniers.

Mais ceci implique une réforme plus profonde de notre organisation financière, basée sur la dualité d'agents chargés de l'exécution du budget : administrateurs et comptables.

Le service du contrôle des dépenses engagées tend à s'insérer entre ces deux pôles.

On obtient alors la division tripartite suivante :

1° L'administrateur, qui engage et mandate les dépenses, ou qui émet les titres de recettes.

2°) Le contrôleur des dépenses engagées — ou « contrôleur-comptable » — chargé du contrôle préventif de ces opérations, qu'il authentifie en quelque sorte par son visa. Il tient en outre la comptabilité administrative.

3°) Le caissier qui décaisse ou qui encaisse.

L'importance du rôle attribué au contrôleur, n'est-elle pas une manifestation de ce « pouvoir comptable » que M. de Marcé ⁽¹⁾ veut lui reconnaître ?

Nous admettons avec cet éminent auteur que l'institution du contrôle des dépenses engagées présente, dans notre système budgétaire, un caractère « sui generis » très particulier.

Toutefois, il ne semble pas que l'on puisse dire que le contrôleur ait un « pouvoir » propre. Ses décisions ne sont pas, en effet, juridiquement distinctes de celle du ministre des Finances, à qui il doit toujours en référer, en cas de difficulté.

De l'autorité de ce dernier, de l'ascendant qu'il est susceptible d'exercer personnellement sur les autres membres du cabinet, résultera donc l'élément le plus efficace du contrôle préventif de l'exécution du budget.

(1) « Le Contrôle des finances... », tome I, p. 102.

Vu : Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu : Le Président de la Thèse,
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE.

I. — TRAITES ET OUVRAGES GENERAUX.

- ALLIX (Edgard). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^{me} édition. (Paris, Rousseau, 1931.)
- AUDIFFRET (Marquis d'). — *Le système financier de la France*. (Paris, Dupont, 1863.)
- BESSON. — *Le contrôle des budgets en France et à l'Etranger*. (Paris, Chevalier-Maresq, 1899.)
- CHICOS (Stéphan). — *Le contrôle budgétaire en Italie*. (Paris, Sirey, 1929.)
- *Le contrôle de l'engagement des dépenses publiques*. (Paris, Sirey, 1929.)
- JÈZE (Gaston). — *Le Budget*. 6^{me} édition. (Paris, Giard, 1922.)
- MARCÉ (Victor de). — *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*. Tome I. (Paris, Alcan, 1928.)
- *Traité de comptabilité publique*. (Paris, Dalloz, 1905.)
- *La comptabilité publique pendant la Révolution*.
- MONTCLOUX (de). — *De la comptabilité publique en France*. (Paris, 1840.)
- STOURM. — *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*. (Paris, Guillaumin, 1885. Tome II.)
- *Le Budget*. (Paris, Alcan, 1912.)
- TROTABAS (Louis). — *Précis de science et de législation financière*. (Paris, Dalloz, 1935.)

II. — DOCUMENTS OFFICIELS.

Journal Officiel :

- Lois et décrets.
- Documents parlementaires.
- Débats parlementaires.

Circulaires ministérielles : En particulier :

- Circulaire du 10 mars 1924, sur l'application de la loi du 10 août 1922.
- Circulaire du 14 décembre 1936, sur l'application des décrets du 1^{er} septembre 1936.

III. — PÉRIODIQUES.

Bulletin de statistique et de législation comparée.

L'Etat moderne.

Le Journal des Finances.

Revue politique et parlementaire.

Revue de science et de législation financière.

Revue des services financiers.

Revue du Trésor.

IV. — THÈSES.

CHARIL DE VILLANFRAY. — *Le contrôle de l'engagement des dépenses.* (Rennes, 1913.)

FERRY (Désiré). — *Le contrôle financier du Parlement.* (Paris, 1913.)

GUILLEMANT. — *Le contrôle budgétaire des engagements de dépenses.* (Lille, 1924.)

JULLIEN. — *Le contrôle préventif des engagements de dépenses.* (Paris, 1912.)

- LEOTARD (André). — *La réforme de la comptabilité publique.* (Paris, 1935.)
- LOMBARD (Pierre). — *Le rôle financier du Préfet.* (Paris, 1937.)
- DU MESNIL DU BUISSON. — *Le contrôle des dépenses engagées.* (Paris, 1923.)
- MOULEZIN (Jean de). — *Le contrôle des dépenses engagées.* (Paris, 1923.)
- PERROT (Georges). — *Le contrôle des dépenses engagées.* (Aix, 1926.)
- REGNAULT (Pol). — *La réforme générale de la comptabilité publique.* (Paris, 1937.)

TABLE DES MATIERES.

<i>INTRODUCTION</i>	7
-------------------------------	---

Le budget de l'Etat; sa signification. — Les dépenses publiques. — Les administrations sont honnêtes mais prodigues. — La responsabilité des comptables et l'irresponsabilité des ordonnateurs. — Nécessité d'un contrôle préventif de ces derniers. — Les vicissitudes de ce contrôle au cours de l'histoire financière de la France : l'Ancien Régime, la Révolution, l'Empire, la Restauration, etc... — L'institution du contrôle des dépenses engagées en 1890

Plan de l'ouvrage	15
-----------------------------	----

PREMIERE PARTIE.

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES AUPRÈS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES	17
CHAPITRE I^{er}. — <i>L'organisation du contrôle des dépenses engagées</i>	21
Section I : Le contrôleur des dépenses engagées .	21
§ I. L'évolution du statut du contrôleur depuis 1890	22
§ II. Le statut actuel du contrôleur	25
Section II : La Commission permanente du contrôle des dépenses engagées	30
§ I. Composition de la Commission	30
§ II. Objet de la Commission	31

CHAPITRE II. — <i>Les attributions du contrôleur des dépenses engagées</i>	33
Section I : Les avis	34
Section II : Les visas	38
§ I. Le visa des engagements	39
§ II. Le visa des ordonnances de paiement et de délégation	47
CHAPITRE III. — <i>La comptabilité des dépenses engagées et les documents généraux</i>	53
Section I : Les principes de la comptabilité des dépenses engagées	54
§ I. La comptabilité d'après le décret du 14 mars 1893	54
§ II. Les principes du décret du 15 juin 1923	55
Section II : Les formes de la comptabilité des dépenses engagées : La tenue des écritures	57
Section III : Les documents généraux fournis par les contrôleurs	60
§ I. Les situations des dépenses engagées	61
§ II. Les rapports	62
CHAPITRE IV. — <i>Les responsabilités des ordonnateurs</i>	65
Section I : La responsabilité civile	66
§ I. L'origine de la responsabilité civile en matière d'engagement et d'ordonnancement de dépenses	66
§ II. La mise en jeu de la responsabilité civile	68
Section II : La responsabilité pénale	72
§ I. Le cas de ministres et sous-secrétaires d'Etat	73
§ II. Le cas des autres fonctionnaires publics	75
§ III. Appréciation législative	76
Section III : La responsabilité politique	78

§ I. La responsabilité politique individuelle . 78

§ II. La responsabilité politique collective . 79

DEUXIEME PARTIE.

LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DEPUIS 1930 81

CHAPITRE I^{er}. — *Le contrôle local des dépenses engagées* 85

Section I : Le problème de l'organisation d'un contrôle local des dépenses engagées 86

§ I. Les difficultés techniques 86

§ II. L'enquête de 1931 et ses résultats 88

Section II : Le contrôle organisé par le décret du 1^{er} septembre 1936 91

§ I. Le contrôleur local des dépenses engagées 92

§ II. Le fonctionnement du contrôle local des dépenses engagées 93

CHAPITRE II. — *La comptabilité administrative* . . . 97

Section I : La formation des principes fondamentaux 98

§ I. La comptabilité administrative au siècle dernier et sa disparition 98

§ II. La mise au point d'une organisation nouvelle de la comptabilité administrative . 100

Section II : L'institution du D. L. du 30 octobre 1935 et du D. du 1^{er} septembre 1936 103

§ I. L'extension de la compétence du contrôleur des dépenses engagées 103

§ II. La comptabilité administrative locale et la centralisation des écritures 107

CHAPITRE III. — *Le contrôle des dépenses engagées et la Cour des Comptes* 111

Section I : Projets tendant à confier le contrôle des dépenses engagées à la Cour des Comptes . .	112
Section II : La coordination des contrôles administratif et comptable	116
§ I. Le comité supérieur de contrôle (Loi du 13 août 1936.)	116
§ II. Les communications mensuelles des contrôleurs et le nouveau rôle de la Cour .	118

APPENDICE.

DU CONTRÔLE PRÉVENTIF DES DÉPENSES PUBLIQUES ENGAGÉES SUR DES BUDGETS AUTRES QUE CELUI DE L'ÉTAT	121
Section I : Le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'Etat . . .	121
Section II : Le contrôle des engagements de dépenses auprès des collectivités locales	123
§ I. Le département	123
§ II. La commune	124
§ III. Le département de la Seine et la ville de Paris	126
<i>Conclusion</i>	129
<i>Bibliographie</i>	133
<i>Table des matières</i>	137

